

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Enero-junio / January-June 2024

Volumen / Volume 13

Número / Issue 1

Iberoamerican Journal of Development Studies



Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors in chief

Beatriz Rodríguez Soria, Área de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Defensa, España
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España

Consejo de editores/Associate editors

Alejandra Boni Aristizábal, INGENIO (CSIC-Universidad Politécnica de Valencia), España
Almudena Cortés Maisonave, Departamento de Antropología Social y Psicología Social, Universidad Complutense de Madrid, España
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Begoña Gutiérrez Nieto, Centre for European Research on Microfinance (CERMI), Université Libre de Bruxelles, Bélgica
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Elena Mut MontalvÀ, Departament de Treball Social i Serveis Socials, Facultat de Ciències Socials, Institut Universitari d'Estudis de les Dones (IUED), Universitat de València, España
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Fernando García Quero, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Granada (Campus de Melilla), España
Javier Arellano Yanguas, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto, España
José Ramón Moreno Fernández, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España
María José González Ordovás, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
María Luz Ortega Carpio, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de Loyola, Córdoba, España
Maricruz Lacalle Calderón, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid, España
Patricia Eugenia Almaguer Kalixto, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España
Sergio Belda Miquel, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València, España

Consejo editorial/Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia
Christian Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza
Citlali Ayala, Instituto Mora, México
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España
José María Vera, Oxfam Intermón
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos
Roy Mersland, Agder University, Noruega
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos
Violeta Orlovic-Lovren, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Gestora de la revista/Journal manager

Constantina Gutiérrez, Universidad de Zaragoza, España

Secretaría Técnica/Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITOR/PUBLISHER

Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://catedradecooperacion.unizar.es/>]
Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes) [<http://www.reedes.org/>]
Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]

RIED/IJDS

<https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ried/index>
DOI: 10.26754/ojs_ried/22542035
ISSN: 2254-2035
Fotografía portada/Cover photograph: Chaime Marcuello

Sumario Summary

6/25

**Más profesionales en ciencia,
ingeniería y tecnología,
más movilidad intergeneracional
de ingresos en Latinoamérica**
More professionals in science,
engineering and technology,
more intergenerational income
mobility in Latin America

Susana HERRERO-OLARTE

26/47

**Indigenously controlled tourism
as struggle for autonomy:
the Pataxó Jaqueira Reserve
in Brazil**

Turismo controlado por indígenas
como lucha por la autonomía:
Reserva Pataxó Jaqueira
en Brasil

Juliana PORSANI, Rickard LALANDER, Kari LEHTILÄ,
Jocimar DA CONCEIÇÃO-CARVALHO y Juari BRAZ-BOMFIM

48/74

**Los sistemas de innovación
y producción en América
del Sur: ordenando la
heterogeneidad**

Innovation and production
systems in South America:
order the heterogeneity

Ignacio DE ANGELIS

76/103

**¿Que nadie se quede atrás?:
una mirada crítica a la
territorialización de los ODS
en los planes de desarrollo de
tres municipios boyacenses
(Colombia), 2016-2023**

Let no one be left behind?:
a critical look at the
territorialization of the SDGs
in the Development plans
of three municipalities in Boyacá
(Colombia), 2016-2023

Lyda Marcela HERRERA-CAMARGO y César Nicandro CRUZ-RUBIO

104/135

**Explorando los valores propios
de la cooperación al desarrollo
municipalista. Propuesta de un
marco y análisis del caso del Fons
Valencià per la Solidaritat**

Exploring the values of municipal
development cooperation. Proposal
of a framework and analysis
of the case of the Fons Valencià
per la Solidaritat

Sergio BELDA-MIQUEL, Alba TALÓN y Daniel CUESTA-DELGADO

136/160

**Redes de gobernanza escolar
Experiencia y desafíos de mujeres
líderes de centros de padres
y apoderados de establecimientos
educacionales públicos del
territorio Costa Araucanía (Chile)**
School governance networks
Experience and challenges
of women leaders of centers
for parents and guardians of public
educational establishments
in the territory of the Costa
Araucanía (Chile)

Óscar Gabriel VIVALLO-URRA, Paulette Andrea DOUGNAC-QUINTANA,
Marco ROSAS-LEUTENEGGER y Yasna Catalina CASTRO-MACHUCA

162/187

**Technologies to embrace the sun:
solarpunk-based project
as an exploration for a just
energy transition**
Tecnologías para abrazar el sol:
un proyecto basado en el
solarpunk como exploración para
una transición energética justa

Juan David REINA-ROZO, Azucena CASTRO,
Francisco ZAMBRANO-CAVIEDES y Agustín Neko EPIEYU

188/210

**¿Propiedad sin ley?: por qué
las leyes de titulación y la
prescripción adquisitiva
no resuelven el problema
de la «propiedad informal»**
Property without law?: why land
titling and adverse possession
do not solve the problem
of informal property

Guillermo ARRIBAS

**EN MEMORIA
IN MEMORIAM**

214/239

**Franz Hinkelammert (1931-2023)
Biografía intelectual
y contribuciones al pensamiento
crítico latinoamericano
desde una teología profana**
Franz Hinkelammert (1931-2023)
Intellectual biography
and contributions to Latin American
critical thought from a profane
theology

Antonio Luis HIDALGO-CAPITÁN
y Ana Patricia CUBILLO-GUEVARA

241
Objetivos
Objectives

245
Normas para los autores
Author Guidelines



VII Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo

**TRANSICIONES JUSTAS Y PACTOS
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

30 y 31 mayo

ANUNCIO

VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Transiciones justas y pactos para el desarrollo sostenible

Fair transitions and sustainable development pacts

Madrid, 30 y 31 mayo 2024

<https://viicongresoreedesucm.org/>



Más profesionales en ciencia, ingeniería y tecnología, más movilidad intergeneracional de ingresos en Latinoamérica

Susana HERRERO-OLARTE
olartesusana@hotmail.com
Universidad de Las Américas
Quito (Ecuador)

More professionals in science, engineering and technology, more intergenerational income mobility in Latin America

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Marco teórico**
- 3. Análisis de los datos y metodología**
- 4. Resultados**
- 5. Conclusiones**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**
- 8. Anexos**

Anexo 1. Clasificación de países por movilidad intergeneracional de ingresos (MII)

Anexo 2. Pruebas del nivel de predicción del modelo

Anexo 3. Resultados del modelo *probit* ordenado

Más profesionales en ciencia, ingeniería y tecnología, más movilidad intergeneracional de ingresos en Latinoamérica

Susana HERRERO-OLARTE
olartesusana@hotmail.com
Universidad de Las Américas
Quito (Ecuador)

More professionals in science, engineering and technology, more intergenerational income mobility in Latin America

Citar como/cite as:

Herrero-Olarte S (2024). Más profesionales en ciencia, ingeniería y tecnología, más movilidad intergeneracional de ingresos en Latinoamérica. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):6-25.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.785

Resumen

La movilidad intergeneracional de ingresos (MII) es la capacidad para cambiar de clase social, independientemente de la clase social de origen. Si bien en Latinoamérica la MII es especialmente baja, una nueva clase creativa ha logrado llegar a los deciles más altos en la región sin necesariamente pertenecer a la clase dominante. Dado que los creativos en ciencia, ingeniería y tecnología (CIT) están especialmente bien remunerados y hay un exceso de demanda desde el mercado laboral, planteamos como hipótesis que el aumento de profesionales en CIT aumentaría la MII en Latinoamérica. La metodología aplicada tiene dos pasos: primero, clasificamos 72 países del mundo en 3 grupos según su MII —7 son latinoamericanos—; segundo, estimamos un *probit* ordenado para saber si las publicaciones en CIT (como un *proxy* de los profesionales de estas carreras) incide en la probabilidad de que los países latinoamericanos considerados pasen de un grupo a otro. Los resultados confirman la hipótesis.

Palabras clave: movilidad intergeneracional de ingresos, clase creativa, carreras de CIT, desajuste de habilidades.

Códigos JEL: J01, J21, J23, J24, J31.

Abstract

Intergenerational income mobility (IIM) is the ability to change social class regardless of social class of origin. While in Latin America the IIM is especially low, a new creative class has managed to reach the highest deciles in the region, without necessarily belonging to the ruling class. Given that creatives in Science, Engineering and Technology (SET) are especially well paid and there is an excess of demand from the labor market, we hypothesized that the increase in professionals in SET would increase IIM in Latin America. The methodology applied has two steps: first, we classified 72 countries in the world into 3 groups according to their IIM —7 are Latin American—; second, we estimate an ordered probit to know if the publications in SET (as a proxy of the professionals of these careers) affect the probability that the Latin American countries considered pass from one group to another. The results confirm the hypothesis.

Keywords: intergenerational income mobility, creative class, science careers, skills mismatch.

JEL codes: J01, J21, J23, J24, J31.

1 Introducción

La movilidad intergeneracional de ingresos (MII) es una medida de movilidad social con la que se evalúa la posibilidad de que una persona pueda estar en un decil de ingresos distinto al de sus padres. La MII ha sido tradicionalmente baja en Latinoamérica. Mientras que en los deciles más bajos conviven quienes heredan la condición de pobreza crónica, los deciles más altos están ocupados por una clase dominante que debe su privilegio a su familia de origen. La economía de mercado ha permitido, no obstante, abrir el espacio para que un nuevo grupo social, la clase creativa, esté entre los profesionales con los mejores ingresos de la región.

La clase creativa es aquella capaz de generar nuevos bienes y servicios o mejoras en los procesos que suponen un valor agregado en el mercado. El mercado laboral retribuye la aportación desde la creatividad con un mayor salario. Si bien pueden generarse desde varias disciplinas mejoras que supongan un mayor valor agregado en la economía, están especialmente bien valorados por el mercado los aportes desde las carreras de ciencia, ingeniería y tecnología (CIT).

En Latinoamérica, hay una carencia de profesionales en CIT como resultado del desajuste de habilidades en la educación superior. En los últimos años, se ha producido un exceso de profesionales en determinadas áreas y una demanda insatisfecha cada vez mayor en las carreras de CIT.

Dados los bajos niveles de MII en Latinoamérica, la capacidad de las carreras en CIT de aumentar los ingresos de quienes las estudian en la región y la demanda insatisfecha de profesionales en esta área, la hipótesis que se plantea es que el aumento de profesionales en CIT aumenta la MII en Latinoamérica. Los resultados alcanzados permiten confirmar la hipótesis.

El documento sigue a continuación con un epígrafe de marco teórico en el que se analiza la relación entre la desigualdad y la movilidad social en Latinoamérica, el papel de la clase creativa como motor de la economía, la demanda insatisfecha de profesionales en CIT como resultado del desajuste de habilidades en la región y la falta de interés en las carreras de CIT. En el apartado del análisis de los datos y la metodología, explicamos el origen y el tratamiento de los datos y el modelo seguido para confirmar o rechazar la hipótesis. En el epígrafe de resultados, se muestran los principales hallazgos. Acabamos el correspondiente análisis con la discusión y las conclusiones.

2 Marco teórico

La MII se utiliza como medida de movilidad social. Con ella se evalúa la capacidad para cambiar de clase social, independien-

temente de la clase social de origen. En Latinoamérica, la MII es especialmente baja. Blanden (2013) compila varios trabajos comparables en distintos países sobre la elasticidad de ingresos entre los padres y los hijos, mientras que Hertz *et al.* (2007) calculan la elasticidad de los años de escolaridad entre generaciones en 42 países. En ambos casos, la elasticidad se muestra más alta en los países latinoamericanos considerados; es decir, tienen una menor movilidad social. La elasticidad más baja se registra en los países nórdicos, con una mayor movilidad. Los países anglosajones y del sur de Europa presentan una movilidad comparada moderada.

Naran *et al.* (2018) realizan el análisis en 75 países y confirman que la MII no solo es más baja en Latinoamérica, sino que aumenta menos que en los países tradicionalmente industrializados. La movilidad es especialmente reducida en la región para llegar hasta la mitad alta de la tabla de ingresos.

En Latinoamérica, los deciles con mayores ingresos están ocupados por la clase dominante. La élite está formada por las dinastías que lideran los grupos empresariales del país, que suponen el 1 % de la población con más ingresos. Junto a ellos, están los profesionales reputados, familiares de esos mismos grupos empresariales, de los que son a su vez proveedores (Herrero-Olarte 2022). Convive con la clase dominante en los deciles más altos un nuevo grupo social llamado «clase creativa». Si bien la clase creativa no llega a tener los ingresos de las familias beneficiarias de los grandes grupos empresariales, sus ingresos pueden equipararse a los de los profesionales reputados.

La clase creativa es la que puede generar valor, el motor de la llamada «economía del conocimiento». Según la teoría del capital humano, el aumento de las habilidades de los trabajadores incrementa la productividad. Dado que el salario es el pago por la productividad, más creatividad generaría mayores salarios (Schultz 1961). En la medida en que la productividad permite estratificar a los trabajadores y clasificar su paga, en lo que se conoce como la «teoría de la cola del mercado laboral» (Doeringer y Piore 1985), las personas con la mayor creatividad serán las mejor remuneradas. En un contexto de flexibilidad creciente (Harvey 1998), llamado al cambio como lo único seguro (Bauman 2001), se premian las ideas que generen el cambio y que, además, permitan obtener beneficio. La capacidad para innovar se convierte en una fuente fundamental de ventaja competitiva (Florida 2014).

Si bien hay muchos espacios desde los que se puede dar la creatividad, la innovación desde las carreras de CIT es recompensada de manera directa por el mercado a través de las empresas. El desarrollo de nuevos productos y servicios o la mejora de los ya existentes y de sus procesos de producción a través de las innovaciones generan un aumento de las ventas o una reducción de los costes y, en consecuencia, un incremento en la cuenta de resultados tanto de las pequeñas empresas (Teece 2007) como de las grandes

(Veryzer 1998). Como resultado, el número de profesionales en CIT determina a nivel nacional la productividad a corto (Antonelli y Fassio 2016) y largo plazo (Pinto y Teixeira 2020). En Latinoamérica, el aumento del número de profesionales en CIT llega a influir más en el progreso de la región que el incremento de la cantidad de personas con educación superior en general (Villarán y Golup 2010, Dalle *et al.* 2019).

La región registra un tradicional déficit de profesionales en CIT. Entre 1990 y 2018, el acceso a la educación superior se incrementó en la región en 35 puntos, hasta llegar al 60 % (OECD 2022). Pese al aumento registrado, entre 2010 y 2015, la proporción de empresas que reportó una demanda insatisfecha de profesionales con educación superior aumentó en ocho puntos (Manpower 2015). Este fenómeno podría explicarse porque no habría aumentado lo suficiente la oferta disponible de profesionales con educación superior. No obstante, en el mismo período se produjo una caída significativa del retorno de la formación superior (Galiani *et al.* 2017). El trabajo de González-Velosa *et al.* (2015) concluye que, en determinados grupos sociales de Chile, seguir estudios de educación superior no garantizaba mejores ingresos. Lavado *et al.* (2015) confirmaban en Perú que 4 de cada 10 profesionales universitarios en 2012 estaban ocupando vacantes por debajo de su calificación.

La demanda insatisfecha de profesionales con altas capacidades aun después del extraordinario aumento de la oferta se explica desde la teoría del desajuste de habilidades. Según esta teoría, se estudian profesiones que el mercado laboral no requiere, pero no se estudian las que el mercado laboral necesita. Las carreras de CIT son las que no se estarían estudiando (Aedo y Walker 2012, Bassi *et al.* 2012), pese a que la necesidad es cada vez mayor. En 2019, la demanda de carreras en CIT era del 48 %, superior a la registrada durante los últimos cinco años (Page-Group 2022).

Como resultado del exceso de demanda sobre los trabajadores en CIT, estos cuentan con unas condiciones laborales preferenciales. La demanda de trabajo de CIT en Latinoamérica es un 70 % superior al resto de profesiones, y los ingresos por hora son un 80 % más altos (Zilberman y Ice 2021, González-Velosa y Peña 2019). Son ventajas ampliamente difundidas dentro y fuera de la región desde los medios de comunicación, pero todavía no se logra la respuesta esperada desde las universidades y la ciudadanía.

¿Por qué, si se sabe que las condiciones laborales son mucho mejores en el campo de las CIT, no hay suficientes estudiantes en el área? La oferta de carreras CIT desde la educación superior ha resultado insuficiente. La falta de carreras en CIT en la región responde a la falta de experiencia de la Academia en este tipo de carreras y a la falta de referentes o líderes en la región que impulsen el optar por una de estas carreras.

Desde la demanda, la falta de estudiantes en CIT obedece al bajo nivel con el que llegan los alumnos a la educación terciaria como resultado del esfuerzo realizado para generalizar el acceso a la secundaria en la región (Lustig 2018). Como resultado, las tasas de graduación en carreras de CIT no superaron en Argentina y Colombia el 30 % por los bajos niveles en matemáticas con los que llegaron a la universidad (Fiszbein *et al.* 2016).

La cantidad de estudiantes en CIT depende también de las condiciones psicosociales de los jóvenes susceptibles de estudiar este tipo de carreras. La influencia de las variables psicosociales a la hora de seleccionar una carrera de CIT se estudia, sobre todo, al analizar la brecha en la participación en las carreras de CIT de los latinoamericanos fuera de la región. Entre las variables que explican la baja participación de los latinos en las carreras de CIT, destacan los limitados resultados en la educación secundaria de los estudiantes latinos (Frehill *et al.* 2008), su necesidad o deseo de ingresos rápidos, la falta de referentes que tenían de profesionales en CIT en su contexto inmediato (Mein 2019), la baja educación de sus padres (Gándara y Contreras 2009), los estereotipos de género (Good *et al.* 2008), su autopercepción de incapacidad y su baja autoestima (Denner y Rivera 2011).

La baja autoestima como causa de la falta de estudiantes en CIT es objeto de estudio del trabajo en Estados Unidos de Nelson *et al.* (2019), quienes analizan las razones de lo que Chen y Soldner (2013) llamaron «desgaste en CIT». El «desgaste en CIT» se utiliza para explicar por qué un significativo número de personas que inicialmente se mostraban interesadas por las carreras de CIT no acababan inscribiéndose en carreras de ciencia y tecnología. Concluyeron que, entre las principales razones, destacaban el miedo al fracaso, el síndrome del impostor y la reducida percepción de autoeficacia.

En el trabajo de Vázquez Alonso y Manassero Mas (2015) en Argentina, Brasil, Colombia, España, México y Panamá sobre las razones para escoger carreras de CIT, se llama la atención sobre la autopercepción, los profesores que hayan tenido durante la secundaria en CIT y las referencias en los medios audiovisuales.

Con la llamada reiterada para aumentar el número de profesionales en CIT y lograr cubrir la demanda de la industria y el Estado como estrategia de desarrollo (Xue y Larson 2015), se persigue además el aumento de la participación de los grupos subrepresentados como estrategia de inclusión (Werner y Denner 2009). Las carreras de CIT permiten mejorar instantáneamente la calidad de vida de aquellos que las acaban porque aumentan sus ingresos de manera inmediata. Potencialmente, las profesiones de CIT benefician especialmente a los colectivos tradicionalmente excluidos de los deciles más altos no solo por el déficit de la demanda que presenta el mercado laboral, traducido en mejores condiciones laborales, sino por la capacidad de las carreras de CIT para evitar el nepotismo.

En este contexto, en la presente investigación, se plantea como hipótesis que el aumento de la cantidad de profesionales en carreras de CIT aumentaría la MII en Latinoamérica. En tal caso, los titulares de obligaciones contarían con una razón más para impulsar estrategias dirigidas a satisfacer la demanda insatisfecha del mercado laboral de profesionales en CIT.

3 Análisis de los datos y metodología

Para poder contestar la pregunta de investigación planteada, necesitamos relacionar el dato de la MII y el número de graduados en CIT.

La MII se obtuvo de las estimaciones realizadas en el Banco Mundial (2022a), en la base Global Database on Intergenerational Mobility (GDIM) de 72 países,¹ para las cohortes nacidas en 1960 y 1970, que son las que el Banco Mundial tiene disponibles. Los países latinoamericanos considerados fueron Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. Esta es una medida ampliamente utilizada en la bibliografía relacionada, considerando la limitación de datos longitudinales, especialmente para países de ingresos bajos y medios.

El procedimiento utilizado por el Banco Mundial sigue tres pasos. En primer lugar, se estima una ecuación de ingreso en función de determinadas características como la edad, el sexo, el área de residencia, la rama de actividad y la ocupación, entre otras, de una muestra más antigua, que es secundaria. Esta muestra debe ser representativa de la población actual de los padres. En segundo lugar, se utilizan los coeficientes estimados en el paso 1, para poder predecir los ingresos de los padres cuando eran jóvenes en la muestra principal. Esta es la muestra de la que se obtendrá la información de los hijos. Finalmente, se estima una regresión de los ingresos de los hijos en la edad de referencia, sobre los ingresos previstos de los padres a la edad de referencia y así, de esta manera, el Banco Mundial estima la elasticidad intergeneracional del ingreso (EII) para cada país.

Estas estimaciones fueron realizadas con encuestas de corte retrospectivo; es decir, incluyen información de los padres de los encuestados, independientemente de si viven con ellos o no, por lo que no se ven afectadas por el sesgo de coresidencia.² La EII toma valores entre 0 y 1 y, según el Banco Mundial, los resultados de estimarla muestran la correlación que existe entre los ingresos de los hijos y los de los padres: a medida que este valor se acerque a 1, implica que la movilidad del ingreso es baja, mientras que, si este valor está más cercano a 0, la MII es alta.

En la figura 1, se presentan los niveles de MII del ingreso para los países incluidos en el estudio. Los tonos más oscuros represen-

- 1 Economías en desarrollo consideradas son Albania, Benín, Bangladés, Bosnia y Herzegovina, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Egipto, Ghana, Guinea, Guatemala, India, Jordania, Kazajistán, Kenia, Marruecos, Madagascar, Macedonia, Mali, Mongolia, Malawi, Malasia, Nigeria, Nepal, Pakistán, Panamá, Perú, Rumanía, Federación Rusa, Ruanda, Túnez, Tanzania, Uganda, Uzbekistán, Vietnam, Sudáfrica y Congo. Las economías de altos ingresos consideradas son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Suiza, Chile, Chipre, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Croacia, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Letonia, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Taiwán y Estados Unidos.
- 2 Este problema se produce cuando se puede obtener información de los padres de la cohorte analizada únicamente cuando estos se encuentran viviendo en el mismo hogar en el momento de la encuesta. Esto podría sesgar las estimaciones, pues pueden existir características específicas de estos individuos que hagan que sigan viviendo con sus padres y, por tanto, condicionen su nivel de ingresos.

tan una mayor MII y los más claros, un menor valor. Los países de América Latina y de África cuentan con los niveles de movilidad más bajos.

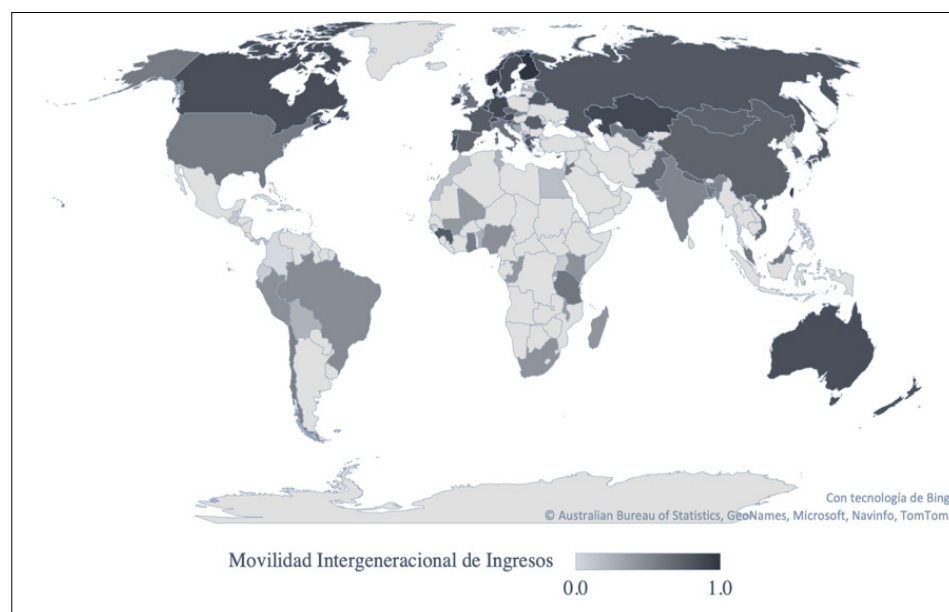


Figura 1
Mapa mundial de calor – movilidad intergeneracional de ingresos (MII)
Fuente: Banco Mundial (2022a).

Una vez tenemos la elasticidad de los ingresos, necesitamos contar con el número de graduados en CIT, que es la variable explicativa de interés. Existe una limitada cantidad de información histórica relacionada, especialmente para Latinoamérica. Por ello, se utiliza como variable *proxy* el número de publicaciones en Scopus³ a nivel de país en áreas CIT. El tradicional uso de la variable de publicaciones en Scopus como *proxy* en la bibliografía en general, y en este trabajo en particular, responde a la correlación positiva entre el interés por la investigación y la cantidad de personas que han estudiado carreras en CIT (Su *et al.* 2009).

Considerando que la edad promedio de la primera publicación científica de una persona está entre los veintiocho y los treinta y cinco años (Jensen *et al.* 2009), suponemos que el promedio de publicaciones en matemáticas, física y astronomía, ingeniería, CIT computacionales, ciencia de materiales, química, ingeniería química, CIT planetarias, bioquímica, genética y biología molecular, durante 1988 hasta 2004, y desde 1998 hasta 2014, es la *proxy* del número de estudiantes CIT en los países para las cohortes de 1960 y 1970, respectivamente. La información de los artículos en la base de datos Scopus se obtiene del *Scimago Journal & Country Rank (SJR)*. En la figura 2, se muestra un mapa mundial donde se presentan las publicaciones CIT en Scopus por países. África y Latinoamérica presentan los niveles más bajos de publicaciones Scopus.

3 Scopus es una base bibliográfica de artículos, libros, actas de congresos y documentos en prensa de todo el mundo. Los documentos que se recogen en Scopus se definen por su calidad y rigor, en tanto el método científico empleado.

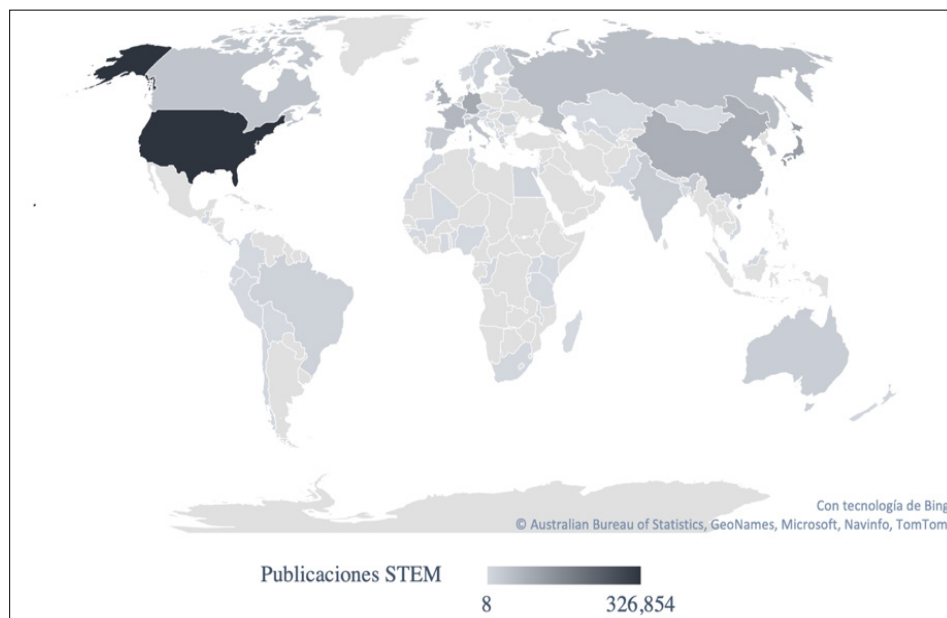


Figura 2

Mapa mundial de calor – publicaciones CIT en Scopus

Fuente: Scimago Journal & Country Rank (SJR) (2022).

Siguiendo a Lee y Lee (2020), las variables de control incluidas recogen un promedio de los diez años de cada cohorte, evaluadas cuando los individuos tenían quince. De acuerdo con la bibliografía relacionada, se seleccionaron el gasto público, la desigualdad de ingresos y las restricciones de crédito. El gasto público se esperaría tenga una relación positiva con la movilidad; la desigualdad de ingresos, una relación negativa, y las restricciones de crédito, también negativa (Corak 2013, Jiménez 2017, Lee y Lee 2020). Los datos se obtuvieron de la base de datos del Banco Mundial (2022b).

La metodología propuesta tiene dos etapas. En primer lugar, se realiza un análisis de conglomerados, con el fin de clasificar a los países según sus niveles de MII. El método de definir a un *cluster* se realiza a través de la implementación de un algoritmo de *k*-medias para los países incluidos en el estudio, de acuerdo con sus niveles de MII. En segundo lugar, se plantea la estimación de un modelo *probit* ordenado. Este último análisis va a permitir conocer si el hecho de que el número de publicaciones en Scopus de CIT (como un *proxy* de alumnos de estas carreras) incrementa incide en la probabilidad de que un determinado país pase de un nivel de MII bajo a uno medio o uno alto.

Para poder realizar el análisis de conglomerados, una vez realizado el algoritmo de *k*-medias, se clasifican los distintos países según sus niveles de MII. Para poder determinar el número óptimo de *clusters*, se utilizan dos métodos: (1) método Elbow (Aldenderfer y Blashfield 1984) y (2) método Silhouette (Rousseeuw 1987).

Con el método Elbow (WSS, por sus siglas en inglés), se busca minimizar la suma de cuadrados dentro del *cluster*, esto considerando que el objetivo principal del análisis de conglomerados es

definir *clusters* de tal forma que la variación dentro del *cluster* sea la mínima posible. Este método permite observar el WSS como una función del número de *clusters*. La regla de decisión implica que se debe escoger el número de *clusters* de tal forma que añadir un *cluster* adicional no mejore, de forma importante, el WSS.

Con el método Silhouette, se mide la calidad de la clasificación identificando qué tan adecuada es la ubicación de cada observación dentro de cada *cluster*, a partir del valor de una silueta.⁴ Un valor mayor de dicha silueta implica una buena agrupación de las observaciones. Con este método, por lo tanto, se calcula la silueta media de las observaciones para distintos números de *clusters*, siendo el óptimo aquel en el que se maximiza la silueta media de las observaciones.

Los resultados para los índices de MII se muestran en la figura 3. Según estos resultados, el número óptimo de *clusters* sería cuatro, pues no se logra identificar una mejora significativa del WSS al añadir el quinto *cluster*. En la figura 4, se muestran los resultados obtenidos. El pico muestra el número de *clusters* que maximiza la silueta media de las observaciones que, en este caso, es de dos.

4 Una silueta es un valor que mide qué tan similar es una variable a su propio conglomerado, en comparación con otros conglomerados (Rousseeuw 1987).

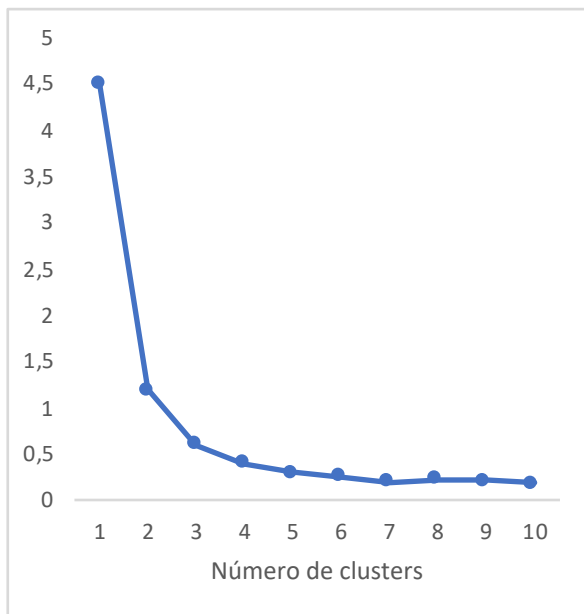


Figura 3
Método Elbow
Fuente: elaboración propia.



Figura 4
Método Silhouette
Fuente: elaboración propia.

Bajo los métodos de Elbow y Silhouette, se propone realizar dos o tres *clusters* y, para decidir el número óptimo, se utiliza el algoritmo *k*-medias, que viene dada por la ecuación 1. BSS^5 es la suma de los cuadrados entre los *clusters* y TSS^6 es la suma total de los cuadrados:

$$\text{Calidad } K - \text{Medias} = \frac{BSS}{TSS} \times 100 \quad (\text{Ecuación 1})$$

En este caso se espera que, a medida que el porcentaje obtenido sea mayor, la calidad de la clasificación será mejor, pues im-

5 Con la suma de los cuadrados entre las agrupaciones, se mide la variación entre todos los grupos. Para calcular $BCSS$, se encuentra la distancia euclidiana desde un centroide de *cluster* dado a todos los demás centroides de *cluster*. Luego, itera este proceso para todos los *clusters* y suma todos los valores (Edwards y Cavalli-Sforza 1965).

6 La suma total de los cuadrados se define como la suma de todas las diferencias al cuadrado entre las observaciones y su media general (Wooldridge 2008).

plicaría que el *WSS* (diferencias dentro de los *clusters*) sería menor. Los resultados obtenidos se muestran en la tabla 1, en donde se observa que la calidad de la clasificación con tres *clusters* es mejor que la clasificación realizada con dos. Por tanto, la elección del número de *clusters* óptimos se encuentra basada en estos resultados.

Una última verificación para confirmar que el número de *clusters* seleccionado es el adecuado consiste en realizar un gráfico de silueta. Cuando el valor de la silueta es mayor a 0, se dice que las observaciones se encuentran clasificadas de forma correcta y, a medida que este coeficiente se acerque a uno, las observaciones están mejor clasificadas. Cuando este coeficiente es menor que cero, se entiende que una de las observaciones está clasificada en el grupo incorrecto. Finalmente, cuando en algún caso el coeficiente es igual a 0, las observaciones se encuentran entre dos *clusters*. Los resultados obtenidos se muestran en la figura 6. En este caso, se observa que todos los coeficientes son superiores a 0, con un valor promedio de 0,59.

| Calidad <i>k</i> -medias | |
|--------------------------|--------|
| Dos <i>clusters</i> | 73,7 % |
| Tres <i>clusters</i> | 88,2 % |

Tabla 1
Resultados de la ecuación 1
Fuente: elaboración propia.

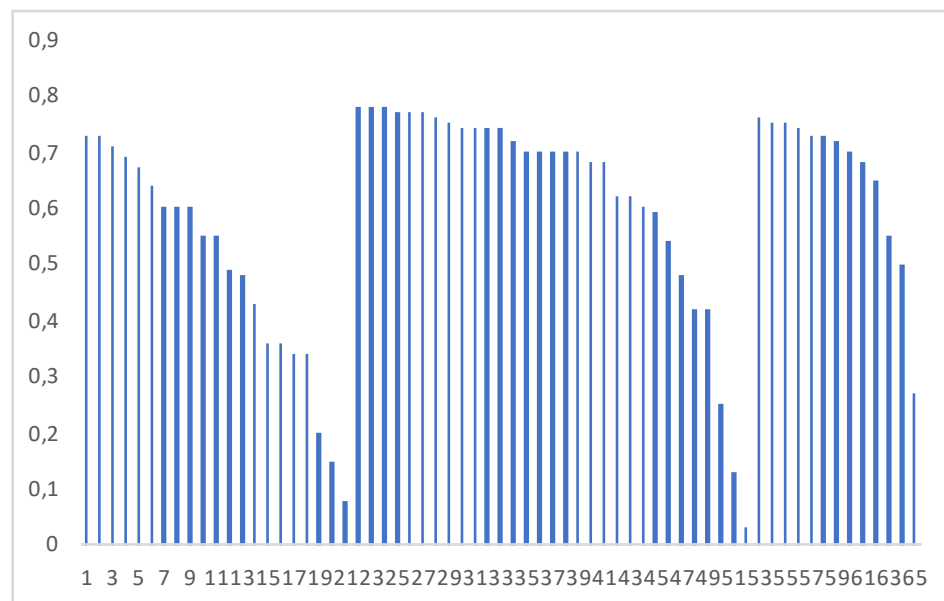


Figura 5
Gráfico de siluetas
Fuente: elaboración propia.

El detalle de los *clusters* se encuentra en el anexo 1. En la tabla 2, se muestra información relevante a nivel de *cluster* tal como media, mínimo, máximo y desviación estándar. Considerando la información presentada en la tabla a continuación, y que se tienen tres *clusters*, podemos renombrarlos de acuerdo con el grado de cada

cluster de MII. De esta forma, el *cluster* 1 representa a países con bajos niveles de MII, el *cluster* 2 se encuentra conformado por un nivel medio de MII y, finalmente, el *cluster* 3 está conformado por países que presentan un nivel alto de MII.

| | Cluster 1 Baja | Cluster 2 Media | Cluster 3 Alta |
|---------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Mínimo | 0,00 | 0,36 | 0,67 |
| Máximo | 0,31 | 0,66 | 1,00 |
| Media | 0,18 | 0,52 | 0,80 |
| Desviación estándar | 0,10 | 0,09 | 0,08 |

Tabla 2

Estadística descriptiva por *cluster* del nivel de movilidad intergeneracional

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se establecieron los *clusters* necesarios, se plantea un modelo binario ordenado, considerando que las categorías que tendría la variable dependiente de interés (categorías de MII) presentan una jerarquía. Por tanto, se estima el modelo planteado en las ecuaciones 2 y 3.

$$y_i = j \text{ si } \alpha_{j-1} < y_i^* < \alpha_j \quad (\text{Ecuación 2})$$

En donde $j = 1$ representa baja movilidad intergeneracional; $j = 2$, movilidad intergeneracional media; $j = 3$, alta movilidad intergeneracional, e y_i^* representa la movilidad intergeneracional del país i y α , los umbrales.

El modelo viene dado por la ecuación 3:

$$p(y_i = j) = p(\alpha_{j-1} < y_i^* < \alpha_j) = F(a_j - x_i' \beta) - F(a_{j-1} - x_i' \beta) \quad (\text{Ecuación 3})$$

Siendo F la función de distribución normal acumulada, en donde la variable dependiente principal es una variable categórica de tres niveles (alta, media y baja movilidad), la principal variable explicativa CIT representa el promedio de publicaciones en Scopus en áreas CIT para las cohortes de 1960 y 1970, considerando como edad promedio de la primera publicación de los veintiocho a los treinta y cinco años (Jensen *et al.* 2009). x_i' representa un vector de variables de control que incluyen gasto público, desigualdad de ingresos y restricciones de crédito.

4 Resultados

Los resultados de las estimaciones realizadas a partir del modelo planteado en la ecuación 3 se presentan en el anexo 3. En ellos se muestra cómo, a medida que el número de publicaciones CIT en

Scopus se incrementa, es más probable que el país se encuentre en una categoría de MII más alta. Además, esta relación es robusta porque mantiene la significancia, magnitud y dirección ante la incorporación de las distintas variables de control, tal como se expone en las columnas 2, 3 y 4. El signo del coeficiente asociado al *índice de Gini* es el esperado, pues se considera que, a medida que exista mayor desigualdad en una región, resulta menos probable que este país se encuentre en una categoría de MII menor; además, es estadísticamente significativo.

Asimismo, se puede observar la robustez del modelo ya que, a medida que se aumentan los controles (variables independientes), el signo del estimador no cambia y la magnitud del coeficiente no presenta un gran cambio.

Respecto a la pseudo *R* cuadrado se observa que, a medida en que se aumentan los controles en el modelo, esta va aumentando, hasta llegar a un punto máximo de 0,15, lo que implica que las variables del modelo en conjunto predicen en un 15 % a la variable dependiente.

En la tabla 3 se presentan los efectos marginales para cada uno de los niveles de MII. Los resultados muestran que, ante un incremento del 1 % en el número de publicaciones CIT en Scopus, la probabilidad de que el país permanezca en el *cluster* 1 (baja MII) se reduce en un 0,03 %. Ante un incremento del 1 % en el número de publicaciones CIT en Scopus, la probabilidad de que el país permanezca en el *cluster* 2 (MII media) se reduce en un 0,18 %. Finalmente, ante un incremento del 1 % en el número de publicaciones CIT en Scopus, la probabilidad de que el país permanezca en el *cluster* 3 (alta MII) se incrementa en un 0,52 %. Los resultados son consistentes con los obtenidos en la tabla 3 y demuestran una asociación positiva y significativa entre el número de publicaciones CIT en Scopus, como *proxy* del número de estudiantes CIT, con la MII de los países.

En tanto a las variables de control utilizadas, el resultado es el esperado. En tanto al gasto público, su aumento no puede traducirse de manera inmediata en una variación de la MII. En cuanto al índice de Gini, como se esperaba, su variación se relaciona de manera inversa con la MII. Cuando la desigualdad se reduce, la MII estaría aumentando. En tanto a las restricciones de crédito, que afectan a los deciles más altos, estarían limitando la capacidad económica de los grupos con mayores ingresos, pero no estarían contribuyendo o limitando la MII.

| | Cluster 1 | Cluster 2 | Cluster 3 |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | Baja | Media | Alta |
| Log publicaciones CIT en Scopus | -0,034*** (0,014) | -0,018*** (0,008) | 0,052*** (0,020) |
| Gasto público | 0,038 (0,236) | 0,020 (0,123) | -0,059 (0,359) |
| Gini | 0,009*** (0,003) | 0,005*** (0,002) | -0,014*** (0,004) |
| Restricciones de crédito | -0,118 (0,160) | -0,061 (0,084) | 0,179 (0,242) |
| <i>N</i> | 72 | 72 | 72 |

p-valor * 0,10, ** 0,05, *** 0,01

Tabla 3

Efectos marginales

Fuente: elaboración propia.

En el anexo 2, se incluyen las pruebas de validación del modelo aplicado, el resultado de la curva ROC y de la matriz de confusión, que nos permiten confirmar que se trata de un modelo válido y fiable.

5 Conclusiones

La cantidad de artículos que un país publica en CIT en Scopus se relaciona, de manera positiva, con la movilidad intergeneracional. Cuanta más gente hay haciendo ciencia en un país, menos dependen los ingresos de una persona de los ingresos de sus padres. Esto se estaría produciendo mediante dos vías. Por un lado, las personas que estudian directamente una carrera CIT tienen la posibilidad de saltar, de forma directa, los deciles que, de otro modo, hubiera sido imposible. En las carreras de CIT, la meritocracia es mayor, por lo que los contactos que se necesitan para acceder a puestos de trabajo son menores. En este caso, se estaría produciendo un aumento directo de la movilidad intergeneracional. Por otro lado, los profesionales que estudian carreras de CIT lideran la generación de valor agregado de la clase creativa; es decir, es la que logra generar las innovaciones que el mercado premia con mejores resultados y, en consecuencia, con mejores salarios no solo para ellos, sino para todas las personas que forman parte de la empresa. En consecuencia, las empresas que incorporan profesionales con conocimientos CIT podrán mejorar sus indicadores en términos de productividad, que beneficiará no solo a los profesionales en CIT, sino a las personas que trabajan en la empresa. La relación podría, entonces, extrapolarse a nivel de país.

Para mejorar la movilidad intergeneracional en Latinoamérica, valdría la pena impulsar una estrategia dirigida a satisfacer la de-

manda insatisfecha de profesionales en CIT en la región, resultado del *educational mismatch* de la formación superior. Con el objetivo de lograr la tan deseada sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de desigualdad, sería necesario contar con más profesionales con estudios en CIT. Para lograrlo, sería necesario mejorar los niveles de la educación secundaria, tras el esfuerzo realizado en la región para lograr mejorar la cobertura, e incidir en la autoestima de la ciudadanía, que entiende que será incapaz de lograr los resultados esperados en una carrera de CIT.

6 Agradecimientos

Este artículo fue trabajado en el marco del laboratorio de conocimiento «Confronting social inequalities in Latin America: perspectives on wealth and power» del Maria Sibylla Merian Center for Advanced Latin American Studies in the Humanities and Social Sciences (Calas). Se agradece el apoyo también del Institut d'Estudis d'Autogovern de la Generalitat de Catalunya, en el marco de su programa de investigación en el ámbito de la organización territorial del poder.

7 Bibliografía

- AEDO C, WALKER C (2012). Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington, DC.
- ALDENDERFER MS, BLASHFIELD RK (1984). Cluster Analysis. Sage, Newbury Park (California).
- ALEJO OJ, BERGOLO SOSA ML, CARBAJAL ESPINAL F (2014). Las transferencias públicas y su impacto distributivo: la experiencia de los países del Cono Sur en la década de 2000. El trimestre económico 81(231):163-198.
- ALVAREDO F, GASPARINI L (2015). Recent trends in inequality and poverty in developing countries. Handbook of Income Distribution 2(1):697-805.
- ANTONELLI C, FASSIO C (2016). Academic knowledge and economic growth: are scientific fields all alike? Socio-Economic Review 14(3):537-565.
- ARAYA F (2019). Evidencia sobre la movilidad intergeneracional de ingresos laborales para un país en desarrollo: el caso de Uruguay. El Trimestre Económico 86:265. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.722>, acceso 15 de enero de 2022.
- ARREDONDO FG, VÁZQUEZ JC, VELÁZQUEZ LM (2019). CIT y brecha de género en Latinoamérica. Revista de El Colegio de San Luis 9(18):137-158.
- BANCO MUNDIAL (2022a). Global Database on Intergenerational Mobility. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0050771/global-database-on-intergenerational-mobilit>, acceso 15 de enero de 2022.
- BANCO MUNDIAL (2022b). Base de datos. <https://datos.bancomundial.org/>, acceso 15 de enero de 2022.
- BASSI M, BUSSO M, URZUA S, VARGAS J (2012). Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- BAUMAN Z (2001). Modernidade líquida. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.
- BEHRMAN JR, GAVIRIA A, SZÉKELY M, BIRDSALL N, GALIANI S (2001). Intergenerational mobility in Latin America. Economía 2(1):1-44.

- BJÖRKLUND A, JÄNTTI M (2009). Intergenerational income mobility and the role of family background. *Oxford Handbook of Economic Inequality* 491(1):521.
- BLANDEN J (2013). Cross-country rankings in intergenerational mobility: a comparison of approaches from economics and sociology. *Journal of Economic Surveys* 27(1):38-73.
- BONILLA-MEJÍA L (2011). Movilidad intergeneracional en educación en las ciudades y regiones de Colombia. En: *Movilidad intergeneracional en educación en las ciudades y regiones de Colombia*, cap. 8, pp. 287-309.
- CHEN X, SOLDNER M (2013). CIT attrition: College students' path into and out of CIT fields. National Center for Education Statistics. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED544470.pdf>, acceso 14 de enero de 2019.
- CHETTY R, HENDREN N, KLINE P, SÁEZ E (2014). Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *The Quarterly Journal of Economics* 129(4):1553-1623.
- COHEN WM (2010). Fifty years of empirical studies of innovative activity and performance. *Handbook of the Economics of Innovation* 1(1):129-213.
- CORAK M (2013). Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives* 27(3):79-102. <https://doi.org/10.1257/jep.27.3.79>, acceso 24 de enero de 2022.
- DALLE P, BONIOLO P, NAVARRO CENDEJAS J (2019). Logro educativo y movilidad intergeneracional de clase en Argentina y México. Viejos y nuevos clivajes de la desigualdad educativa en Iberoamérica, febrero. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rmc8.7>, acceso 3 de enero de 2022.
- DENNER J, RIVERA G (2011). Latinos' educational pathways: Research and program perspectives. *Latina and Latino Children's Mental Health* 1(1):149-167.
- DOERINGER PB, PIORE MJ (1985). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Me Sharpe.
- EDWARDS AW, CAVALLI-SFORZA LL (1965). A Method for Cluster Analysis. *Biometrics*:362-375.
- FISZBEIN A, COSENTINO C, CUMSILLE B (2016). The skills development challenge in Latin America: diagnosing the problems and identifying public policy solutions. *Inter-American Dialogue and Mathematica Policy Research*, Washington, DC.
- FLORIDA R (2014). The creative class and economic development. *Economic Development Quarterly* 28(3):196-205.
- FREHILL LM, DI FABIO NM, HILL ST (2008). *Confronting the new American dilemma: underrepresented minorities in engineering: a data-based look at diversity*. National Action Council for Minorities in Engineering, White Plains (Nueva York).
- FUNK C, PARKER K (2018). Diversity in the CIT workforce varies widely across jobs. *Pew Research Center* 9.
- GALIANI S, CRUCES G, ACOSTA P, GASPARINI LC (2017). Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework (No. w24015). National Bureau of Economic Research.
- GÁNDARA P, CONTRERAS F (2020). *The Latino Education Crisis*. Harvard University Press.
- GONZÁLEZ C, PEÑA N (2019). Demanda de trabajo en América Latina: ¿qué podemos aprender de los portales de vacantes *online*? Banco Interamericano de Desarrollo.
- GONZÁLEZ-VELOSA C, RUCCI G, SARZOSA M, URZÚA S (2015). Returns to Higher Education in Chile and Colombia (No. IDB-WP-587). IDB Working Paper Series.
- GOOD C, ARONSON J, HARDER JA (2008). Problems in the pipeline: stereotype threat and women's achievement in high-level math courses. *Journal of Applied Developmental Psychology* 29(1):17-28.
- HARVEY D (1998). *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu Editores.
- HERRERO-OLARTE S (2022). Salario mínimo, pobreza y clase media. El caso ecuatoriano. *Regional and Sectoral Economic Studies* 22(1):95-106.
- HERTZ T, JAYASUNDERA T, PIRAINO P, SELCUK S, SMITH N, VERASHCHAGINA A (2007). The inheritance of educational inequality: international comparisons and fifty-year trends. *The B. E. Journal of Economic Analysis and Policy* 7(2):4-30.
- HOM E (2014). What is CIT Education?
- HUBER E, STEPHENS JD (2012). *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. University of Chicago Press, Chicago.
- JANVRY AD, SADOULET E (2000). Growth, poverty, and inequality in Latin America: a causal analysis, 1970-94. *Review of Income and Wealth* 46(3):267-287.

- JENSEN P, ROUQUIER J-B, CROISSANT Y (2009). Testing bibliometric indicators by their prediction of scientists promotions. *Scientometrics* 78(3):467-479. <https://doi.org/10.1007/s11192-007-2014-3>, acceso 21 de noviembre de 2021.
- JIMÉNEZ M (2011). Un análisis empírico de las no linealidades en la movilidad intergeneracional del ingreso. El caso de Argentina. Working papers del Cedlas.
- JIMÉNEZ M (2017). Movilidad intergeneracional y gasto público en Argentina. *Revista de Análisis Económico* 32:65-108. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-88702017000200065&nrm=iso, acceso 15 de noviembre de 2021.
- KLEIBRINK J (2016). Inept or badly matched? – Effects of educational mismatch in the labor market. *Labour* 30(1):88-108.
- KUHN A (2019). The subversive nature of inequality: subjective inequality perceptions and attitudes to social inequality. *European Journal of Political Economy* 59(1):331-344.
- LAVADO P, MARTÍNEZ J, YAMADA G (2015). Calidad de la educación superior y desigualdad en los retornos en el Perú, 2012. Ministerio de Educación de Perú.
- LEE H, LEE JW (2020). Patterns and determinants of intergenerational educational mobility: evidence across countries. *Pacific Economic Review*. <https://doi.org/10.1111/1468-0106.12342>, acceso 15 de diciembre de 2021.
- LEVITSKY S, ROBERTS KM (eds.) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. JHU Press.
- LUSTIG N (ed.) (2018). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Brookings Institution Press.
- LUSTIG N, LOPEZ-CALVA LF, ORTIZ-JUAREZ E (2013). Declining inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *World Development* 44:129-141.
- MANPOWER GROUP. Talent Shortage Survey. 2015 Talent Shortage Survey Results. https://www.manpowergroup.co.uk/wp-content/uploads/2015/06/2015_TalentShortageSurvey_FINAL_lores.pdf, acceso 24 de diciembre de 2021.
- MEIN E (2019). Key sociocultural influences shaping Latinx students' pathways to engineering/CS: an ethnographic lens. In: *ASEE Annual Conference Proceedings*, enero.
- MIJS JJ (2021). The paradox of inequality: income inequality and belief in meritocracy go hand in hand. *Socio-Economic Review* 19(1):7-35.
- NARAYAN A, VAN DER WEIDE R, COJOCARU A, LAKNER C, REDAELLI S, MAHLER DG, THEWISSEN S (2018). *Fair progress?: economic mobility across generations around the world*. World Bank Publications.
- NATIONAL SCIENCE FOUNDATION (2016). *Science and Engineering Indicators*. <http://www.nsf.gov/statistics/2016/nsb20161/#/>, acceso 21 de diciembre de 2021.
- NEIDHÖFER G (2019). Intergenerational mobility and the rise and fall of inequality: lessons from Latin America. *The Journal of Economic Inequality* 17(4):499-520.
- NELSON KL, NELSON LKK, MCDANIEL JR, TACKETT S (2019). Majoring in CIT: how the factors of fear of failure, impostor phenomenon, and self-efficacy impact decision-making. *National Social Science Journal* 52(1):76.
- OECD (2022). Base de datos, acceso 15 de enero de 2022.
- OECD, CAF (2014). *Latin American Economic Outlook 2015*. <https://doi.org/10.1787/leo-2015-en>, acceso 10 de noviembre de 2021.
- PAGEGROUP (2022). *Estudio de Perspectivas LATAM 2022*. <https://www.michaelpage.com.mx/estudios-y-tendencias/perspectivas-2022>, acceso 10 de noviembre de 2021.
- PINTO T, TEIXEIRA AA (2020). The impact of research output on economic growth by fields of science: a dynamic panel data analysis 1980-2016. *Scientometrics* 123(2):945-978.
- ROUSSEUW PJ (1987). Silhouettes: a graphical aid to the interpretation and validation of cluster analysis. *Journal of Computational and Applied Mathematics* 20:53-65.
- SCHULTZ TW (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review* 51(1):1-17.

- SU R, ROUNDS J, ARMSTRONG PI (2009). Men and things, women and people: a meta-analysis of sex differences in interests. *Psychological Bulletin* 135(6):859-884. <https://doi.org/10.1037/a0017364>, acceso 4 de enero de 2021.
- TEECE DJ (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal* 28(13):1319-1350.
- VÁZQUEZ ALONSO Á, MANASSERO MAS MA (2015). La elección de estudios superiores científico-técnicos: análisis de algunos factores determinantes en seis países. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las CIT* 12(2):264.
- VERYZER JR RW (1998). Discontinuous innovation and the new product development process. *Journal of Product Innovation Management: An International Publication of the Product Development & Management Association* 15(4):304-321.
- VILLARÁN F, GOLUP R (2010). Emergencia de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI) en el Perú. *Organización de Estados Iberoamericanos* 1(1):8-48.
- WERNER L, DENNER J (2009). Pair programming in middle school: what does it look like? *Journal of Research on Technology in Education* 42(1):29-49.
- WOOLDRIDGE JM (2008). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 4th edition. South-Western.
- WORLD BANK (2018). Global Database on Intergenerational Mobility. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/what-is-the-global-database-on-intergenerational-mobility-gdim>, acceso 10 de enero de 2021.
- XUE Y, LARSON RC (2015). CIT crisis or CIT surplus? Yes and yes. *Monthly Labor Review*.
- ZILBERMAN A, ICE L (2021). Why computer occupations are behind strong CIT employment growth in the 2019-29 decade. *Computer* 4(5164):11-15.

7 Anexos

Anexo 1. Clasificación de países por movilidad intergeneracional de ingresos (MII)

| <i>Cluster 1</i> | | <i>Cluster 2</i> | | <i>Cluster 3</i> | |
|----------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| País | MII | País | MII | País | MII |
| Albania | 0,28 | Bangladés | 0,57 | Australia | 0,83 |
| Benín | 0,24 | Brasil | 0,46 | Austria | 0,86 |
| Bosnia y Herzegovina | 0,27 | Chile | 0,54 | Bélgica | 0,93 |
| Bolivia | 0,23 | Reino Unido | 0,63 | Bielorrusia | 0,77 |
| Colombia | 0,00 | Ghana | 0,55 | Canadá | 0,84 |
| Ecuador | 0,07 | Croacia | 0,65 | Suiza | 0,86 |
| Egipto | 0,16 | India | 0,51 | China | 0,71 |
| Guatemala | 0,08 | Italia | 0,62 | Chipre | 0,77 |
| Letonia | 0,21 | Jordania | 0,59 | República Checa | 0,68 |
| Marruecos | 0,15 | Kenia | 0,43 | Alemania | 0,87 |
| Panamá | 0,13 | Madagascar | 0,41 | Dinamarca | 0,96 |
| Ruanda | 0,31 | Mali | 0,39 | España | 0,69 |
| Túnez | 0,24 | Malawi | 0,36 | Finlandia | 1,00 |
| Uganda | 0,07 | Malasia | 0,57 | Francia | 0,75 |
| | | Nigeria | 0,44 | Guinea | 0,77 |
| | | Pakistán | 0,66 | Grecia | 0,80 |
| | | Perú | 0,43 | Irlanda | 0,85 |

| Cluster 1 | | Cluster 2 | | Cluster 3 | |
|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| País | MII | País | MII | País | MII |
| | | Eslovaquia | 0,51 | Japón | 0,77 |
| | | Tanzania | 0,60 | Kazajistán | 0,87 |
| | | Estados Unidos | 0,57 | Corea del Sur | 0,72 |
| | | Uzbekistán | 0,61 | Luxemburgo | 0,73 |
| | | Vietnam | 0,63 | Macedonia | 0,69 |
| | | Sudáfrica | 0,42 | Mongolia | 0,71 |
| | | Congo | 0,39 | Países Bajos | 0,81 |
| | | | | Noruega | 0,91 |
| | | | | Nepal | 0,67 |
| | | | | Nueva Zelanda | 0,82 |
| | | | | Portugal | 0,83 |
| | | | | Rumanía | 0,74 |
| | | | | Federación Rusa | 0,78 |
| | | | | Singapur | 0,85 |
| | | | | Eslovenia | 0,80 |
| | | | | Suecia | 0,85 |
| | | | | Taiwán | 0,93 |

Tabla A1

Anexo 2. Pruebas del nivel de predicción del modelo

Para validar el resultado del modelo obtenido, se analiza el resultado de la curva ROC y de la matriz de confusión. En la curva ROC, en la figura A1, se utiliza una probabilidad del 50 % como línea de no discriminación y se muestra un área bajo la curva de 0,86, lo que estaría indicando que el modelo funcionaría de manera efectiva.

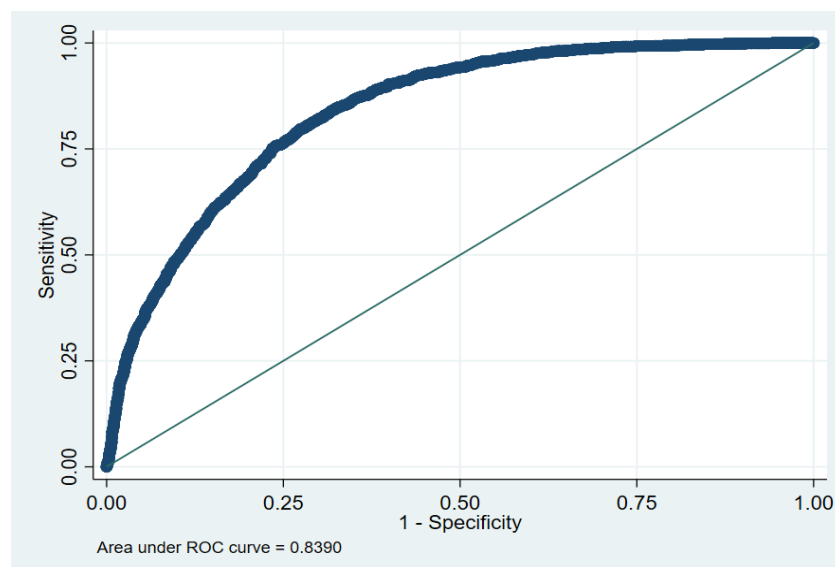


Figura A2

Curva ROC de la ecuación aplicada

Fuente: elaboración propia.

En la matriz de confusión, también se muestra en qué medida el modelo está siendo efectivo en su capacidad de predicción. En la curva de sensibilidad, se expone el punto en el que se cruzan las líneas de especificidad y sensibilidad, que es de 0,14.

La matriz de confusión, en la tabla A2, a un nivel de probabilidad del 13 %, muestra la sensibilidad del modelo; es decir, la capacidad de predecir los resultados positivos que, en este caso, son del 73 %, y los negativos, del 74 %. La capacidad de predicción final del modelo es del 75 %.

| Clasificados | VERDADERO | |
|----------------------------|-----------|---------|
| | D | ~D |
| + | 73,15 % | 25,71 % |
| - | 22,19 % | 74,24 % |
| Clasificados correctamente | 75,34 % | |

Tabla A2

Matriz de confusión al 0,14

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Resultados del modelo *probit* ordenado

| | (1) | (2) | (3) | (4) |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Log publicaciones CIT en Scopus | 0,210*** (0,061) | 0,200*** (0,063) | 0,149*** (0,065) | 0,161*** (0,068) |
| Gasto público | | 0,683 (1,017) | -0,158 (1,102) | -0,182 (1,104) |
| Gini | | | -0,042*** (0,014) | -0,042*** (0,014) |
| Restricciones de crédito | | | | 0,551 (0,750) |
| N | 72 | 72 | 72 | 72 |
| Seudo R cuadrado | 0,08 | 0,09 | 0,15 | 0,15 |
| LR chi2 | 12,35 | 12,80 | 22,21 | 22,75 |
| Prob > chi2 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

p-valor * 0,10, ** 0,05, *** 0,01

Tabla A3

Resultados del modelo aplicado

Fuente: elaboración propia.

Indigenously controlled tourism as struggle for autonomy: the Pataxó Jaqueira Reserve in Brazil

Turismo controlado por indígenas como lucha por la autonomía: Reserva Pataxó Jaqueira en Brasil

Juliana PORSANI
juliana.porsani@sh.se
Department of Environment,
Development
and Sustainability Studies
Södertörn University
(Sweden)

Rickard LALANDER
rickard.lalander@sh.se
Department of Environment,
Development
and Sustainability Studies
Södertörn University
(Sweden)

Kari LEHTILÄ
kari.lehtila@sh.se
Department of Environment,
Development
and Sustainability Studies
Södertörn University
(Sweden)

Jocimar DA CONCEIÇÃO-CARVALHO
syrata.pataxo9@gmail.com
Federal Institute of Bahia (IFBA)
(Brazil)

Juari BRAZ-BOMFIM
juaripataxo43@gmail.com
Municipal Secretariat
for Indigenous Issues
in Santa Cruz de Cabralia
(Brazil)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Conceptual clarification: autonomy as ability to shape own conditions and overarching structures**
- 3. Historical background: the Pataxó struggle in Southern Bahia**
- 4. Results**
 - 4.1. Indigenous tourism emerges**
 - 4.2. Indigenous tourism is institutionalized through the Pataxó's own terms**
 - 4.3. The everyday life and experiences in the Reserve**
- 5. Analysis/discussion**
 - 5.1. Fundamental elements in the genesis of the Reserve**
 - 5.2. The exercise of control in the Reserve**
 - 5.3. The Jaqueira Reserve as constituent of a struggle for autonomy**
- 6. Conclusions**
- 7. Acknowledgments**
- 8. References**

Indigenously controlled tourism as struggle for autonomy: the Pataxó Jaqueira Reserve in Brazil

Turismo controlado por indígenas como lucha por la autonomía: Reserva Pataxó Jaqueira en Brasil

Juliana PORSANI
juliana.porsani@sh.se
Department of Environment,
Development
and Sustainability Studies
Södertörn University
(Sweden)

Rickard LALANDER
rickard.lalander@sh.se
Department of Environment,
Development
and Sustainability Studies
Södertörn University
(Sweden)

Kari LEHTILÄ
kari.lehtila@sh.se
Department of Environment,
Development
and Sustainability Studies
Södertörn University
(Sweden)

Jocimar DA CONCEIÇÃO-CARVALHO
syrata.pataxo9@gmail.com
Federal Institute of Bahia (IFBA)
(Brazil)

Juari BRAZ-BOMFIM
juaripataxo43@gmail.com
Municipal Secretariat
for Indigenous Issues
in Santa Cruz de Cabralia
(Brazil)

Cite as/citar como:

Porsani J, Lalander R, Lehtilä K, Da Conceição-Carvalho J, Braz-Bomfim J (2024). Indigenously controlled tourism as struggle for autonomy: the Pataxó Jaqueira Reserve in Brazil. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):26-47.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.820

Abstract

This study analyses the emblematic experience of an indigenous group in Brazil, the Pataxó, who was able to set up and exercise strong control over an indigenous tourism project: the Jaqueira Reserve. Based on document analysis, interviews, and observations, we show how the Jaqueira Reserve was consolidated not only as a strongly autonomous initiative but also as constituent of a greater quest for autonomy (to craft aspired livelihoods conducive to cultural revitalization and environmental protection). The Pataxó experience shows that indigenous tourism can be an instrument in greater indigenous struggles, and as such can develop not only despite marginalization but also against it.

Keywords: territorial control, cultural strengthening, environmental protection, indigenous peoples, Bahia.

Resumen

En este estudio, se analiza la experiencia emblemática de un grupo indígena en Brasil, los pataxós, que logró instalar y ejercer un fuerte control sobre un proyecto de turismo indígena: la Reserva Jaqueira. Con base en el análisis de documentos, entrevistas y observaciones, mostramos cómo la Reserva de Jaqueira se consolidó no solo como una iniciativa fuertemente autónoma, sino también como componente de una mayor búsqueda de autonomía (para construir medios de vida conducentes a la revitalización cultural y la protección del medio ambiente). La experiencia de Pataxó muestra que el turismo indígena puede ser un instrumento de luchas indígenas mayores y, como tal, desarrollarse no solo a pesar de la marginación, sino también en contra de ella.

Palabras clave: control territorial, fortalecimiento cultural, protección ambiental, pueblos indígenas, Bahía.

1 Introduction

Indigenous tourism has the potential to contribute to strengthening indigenous livelihoods and cultures that attach essential value to the environment, supporting therefore also environmental conservation (Bresner 2014, Carr *et al.* 2016, Whitford & Ruhanen 2016, Pereiro 2016, Zeppel 2007). Although definitions of «indigenous tourism» vary, it is usually understood as the type of tourism involving indigenous peoples, *i.e.*, centered on indigenous culture and/or controlled by indigenous peoples (De Burlo 2000, Hinch & Butler 2007, Volkman 1990, Zeppel 2006). Indigenous control is emphasized by scholars who deem it to be the keystone for the success of indigenous tourism —essential not only to reduce the risk of project discontinuation, which tends to happen when projects are spearheaded by outsiders but also to enable indigenous people to obtain desired benefits (Manyara & Jones 2007, Lalander *et al.* 2023, Mtapuri & Giampiccoli 2013, Pereiro 2016, Thimm & Karlaganis 2020, Thomson-Carr 2013, Zeppel 2006)—. As stated by Bresner (2014, p. 136), «control over their participation in tourism is sometimes the difference between continued colonization and exploitation, on the one hand, and sovereignty, self-determination, and empowerment, on the other».

However, despite the overarching consensus on the importance of control, there is still a limited understanding of how this is obtained by indigenous communities and how it is manifested in indigenous tourism projects. We face therefore a critical knowledge gap of catch-22 type, namely that, whereas the exercise of control comprises a requisite for indigenous tourism to generate locally aspired benefits, indigenous communities often struggle with little control over their socio-environmental contexts largely due to the colonial legacies that imply continued prejudicial conditions accompanied by, among other things, limited political power, cultural discrimination, and high levels of poverty (Pailey 2022, United Nations 2021).

To address this empirical gap, this study examines an emblematic case: an indigenous tourism project, the Jaqueira Reserve in Northeast Brazil, that is strongly controlled by an indigenous group from a historically marginalized community, *i.e.*, the Pataxó people. Our focus is on scrutinizing the genesis and the functioning of the Jaqueira Reserve to elucidate how, despite historical marginalization, the Pataxó group was able to set up and exercise strong control over their indigenous tourism project.

This article is based on a case-study design building on a single case (Yin 2003). There are several other ongoing indigenous tourism projects in Brazil and elsewhere but, due to indigenous communities' restricted technical and financial capacities, they are often dependent on funding and technical support from external agents such as non-profit organizations (NGOs) or governmental agencies

(Bresner 2014, Camargo *et al.* 2022, Scheyvens 2002, Zeppel 2006). We deemed therefore relevant to conduct a single-case study, focusing on the Jaqueira Reserve, since it is, to our knowledge, not only a pioneer indigenous tourism initiative in Brazil but also a case that challenges the notion that indigenous communities are unable to autonomously set up and manage their own projects. In other words, we hold the Jaqueira Reserve as an emblematic case that deserves scrutiny.

Fieldwork data was collected during a short pilot visit to the Jaqueira Reserve in January 2020, a one-month period in January 2022, and a final visit in August 2022. We utilized qualitative methods, namely the review of scholarly material, documents, and news, participant observations in tours in the Jaqueira Reserve, and semi-structured interviews with Pataxó individuals who work or have worked in the Jaqueira Reserve.

In total, 17 participant observations of tours and 48 semi-structured interviews were conducted. Observations and interviews were conducted by the main author, who sought to triangulate findings by addressing the same topics through different methods and sources (*e.g.*, comparing explanations in tours with answers from interviews), following the principle of data saturation. In the final fieldwork visit, the findings were double-checked and discussed with participants.

This article is structured as follows. In the following section, we present a conceptual explanation of «autonomy». Next, we present the background of the Pataxó people as a contextualization of the prejudicial conditions they have been subjected to. Then, we explain the creation and consolidation of the Jaqueira Reserve. Subsequently, to complement the description of the Reserve, we describe everyday touristic experiences in it. Finally, we analyze and discuss critical elements underpinning its largely autonomous creation, and how community control has been exercised on different fronts, namely territorial, cultural, and economic. Our analysis highlights that, even in the absence of structural transformation and of external support, local initiatives in the field of indigenous tourism can emerge not only relatively autonomously but also as a constituent of greater struggles for autonomy to shape own conditions and structures experienced as discriminatory and oppressive.

2 Conceptual clarification: autonomy as ability to shape own conditions and overarching structures

Autonomy, as many other widespread political concepts, has been interpreted differently throughout history and by different

theoretical approaches. The word dates to Greek, Aristotelian philosophy, and its etymology indicates «self» (*auto*), «law» or «customs» (*nomos*), which is closely related to self-governance, self-rule, or self-determination (May 1994). As such, the concept of «autonomy» intersects with the notions of «freedom» or «liberty» and communicates with related philosophical discussions on the fulfillment of human potential, human rationality, and ethical behavior.

In general, autonomy speaks of our human capacity to take decisions and live in the ways we value and aspire, free from oppressive and coercive pressure that force us to go against our own will. Simply put, autonomy implies an individual thinking and acting in ways of his own, «not determined by agencies or causes outside his control» (Lukes 2006, p. 52), and therefore closely connects to one's «capacity to act on one's own behalf and make one's own choices, instead of following goals set by other agents» (Haselager 2005, p. 519). Although rather intuitive and comprehensible, this overall understanding is not completely devoid of inconsistencies. A particular tension refers to the role of external forces (*e.g.*, norms, culture, or environment) in shaping the contexts of our existence, our desires, and decisions (see, *e.g.*, Feinberg 1986, Wolff 1970), and connects thus to notions of «free will» and «structure-agency» discussions, indicating the limitations of the above wholesale understanding of autonomy —*i.e.*, ableness of acting freely to meet one's internal needs and wishes.

Additionally, autonomy can relate both to an individual and a collective level (*e.g.*, groups, nations, states, etc.). From a political perspective, scholars from both left and right have underscored autonomy against the authority of centralized power; for example, whereas the founding fathers of liberalism decried against the authority of the Church and monarchies, subsequent critical scholars have denounced the abuses of western modern states as instrumental for the vested interests of capital. However, whereas the individual level of autonomy tends to be emphasized by liberal scholars, the collective level is key to critical scholars who condemn entangled political-economical-cultural structures (western, capitalist, and patriarchal) that benefit some social groups to the detriment of others. Accordingly, from a critical perspective, the autonomy of marginalized groups is curtailed by social inequities stemming from biased structures that inflict externally made norms and claims to authority and truth on subordinated groups (Castoriadis 1991, p. 20). Consequently, from a social justice perspective, the quest to increase social equity goes hand in hand with the dismantling of barriers to autonomy (*e.g.*, poverty or gender and ethnic discrimination). As articulated by Chatterton, critical and collective views of autonomy highlight «a demand to be heard and recognised [...], a battle against [...] repression and marginality» (2005, p. 546). Hence, notwithstanding the view of autonomy not as complete disconnection from external power structures and influences

(May 1994), critical scholars stress the significance of addressing structurally entrenched barriers that preclude people of various backgrounds from leading aspired lives.

Relatedly, the notion of «autonomy» comprises the precondition of reflexive capacity underpinning the understanding of the implications of our choices (Raz 1986). Accordingly, autonomy is intrinsically contingent to critical thinking emanating from reflections such as «what kind of life do I want to live?», «in what kind of world do I want to live?», or «what decisions and actions are conducive to these outcomes?». It is such reflexive capacity that scholars such as Paulo Freire (1970) held as key to «conscious raising» of systematic forms of oppression.

Taking stock of the above, this text embraces the notion of «autonomy» not as complete freedom and consequential disconnection from external power and structures (nor as struggle for such disconnection), but as ability to make choices and construct aspired lives notwithstanding, these structures as well as to shape the latter correspondingly. Such an understanding is in line with a critical and substantial view of autonomy, that includes intertwined individual and collective dimensions to the extent that it is simultaneously anchored on individual critical reflection and guided by experiences of marginalization and corresponding aspirations of social change, that are often collective.

3 **Historical background: the Pataxó struggle in Southern Bahia**

The first documented event that marked the Pataxó's relatively recent history was their villagization in 1861. The Pataxó had nomadic customs, living from hunting, gathering, and modest farming in large family nuclei. They customarily transited between Belmonte (in the state of Bahia) and São Mateus River (in the state of Espírito Santo), concentrated around the region of Monte Pascoal, but were forcibly relocated to an area near the mouth of the Corumbau River, a village now called Barra Velha (Cesar 2011, Sampaio 1996). Their villagization fits governmental arbitrary praxis toward indigenous people who, in Brazil and elsewhere, were confined in areas inadequate to sustain them (Oliveira 2018, Stewart-Harawira 2022).

In 1943 a governmental decree created a national park in the Monte Pascoal region, encompassing the Pataxó village. The decree emphasized environmental conservation without acknowledging the presence of indigenous people (Bahia State 1943). Although it was never *de facto* executed, it contributed to engendering the view of indigenous presence in the area as illegitimate (Carvalho 2009). The undesirable existence of the Pataxó was epitomized by what became known as the «Fire of [19]51» —a dreadful attack on Barra Velha

that resulted in the killing and imprisoning of indigenous individuals, and the fleeing and dispersion of Pataxó families (Carvalho 2009)—. Whereas some families settled in newly created villages or in urban areas among non-indigenous populations, the families that eventually returned to Barra Velha faced even stronger hardships particularly after 1961 when a new decree, that was *de facto* executed, recreated the Monte Pascoal Park (Bahia State 1961, Rosário de Carvalho 2009). In the 22,500 hectares of Park area, key livelihood activities such as hunting, extracting natural resources, fishing, and farming were prohibited (Jornal da Bahia 1982).

The adversities in Barra Velha coincide in time with the construction of new highways in the region. From the 1970s, as tourists start discovering the beautiful sandy beaches where the first Portuguese fleet arrived in 1500, Pataxó people settle around the location where the first Portuguese catholic mass took place in what was to become the coastal village of Coroa Vermelha (O Dia 1983).

The first request to officially demarcate Coroa Vermelha as an indigenous territory was submitted by the Pataxó to the National Indian Foundation or FUNAI (Brazil's indigenist agency) in 1979 (Grünewald 2015). The indigenous request sought to ensure the permanence of the Pataxó in the area which was contested by a real estate company. In the words of the Pataxó leader [Itambé],

when I arrived in Coroa Vermelha, there was nothing here, the area was vacant, and I brought my family members. Nonetheless, from 1979 we started to be molested by this real estate company that has, since then, been trying to expel us from our land. Even before Cabral [the commander in charge of the fleet who first arrived in Brazil] we were here, so this land is ours and we will not leave (A Tarde 1989).

The results from the Pataxó territorial claim were not felt immediately, but in 1985 FUNAI started to formalize the indigenous territory of Coroa Vermelha. The area under demarcation included the coastal urban space where indigenous livelihoods relied mainly on the sales of handicrafts to tourists, and inland areas approximately six kilometers from the coast containing farming space and a forest that provided resources for handicrafts and held intangible spiritual value to the Pataxó (Sampaio 1996, p. 71).

The process of territorial recognition seemed to be advancing until it suffered a setback in 1996 when the state government ordered the eviction of the Pataxó from the village of Coroa Vermelha. The village comprised the area which was planned to become an open-air museum to be inaugurated in 2000, as part of Brazil's «500 years of discovery» anniversary. The governmental measures in Coroa Vermelha included the construction of a museum and a handicraft market, along with the relocation of the Pataxó people (A Tarde 1996a, 1996b). In face of an imminent eviction, Pataxó leaders traveled to the state and national capitals (Salvador and Brasilia) to speak to FUNAI and government representatives. In the words of a Pataxó leader [Boré], «we are the owners of the land.

Cabral did not discover anything here. When he arrived, he found us here. He made a visit, prayed three masses, and left» (A Tarde 1996b).

As the process unfolded, the Pataxó struggle intensified as a real-estate company [«Góes-Cohabita»] started to devastate the forested area under demarcation (A Tarde 1997a). To counter deforestation, hundreds of Pataxó people camped in the area in a common type of indigenous collective action called «re-takings» (or *retomadas* in Portuguese) (Zilio 2022), forcing the company to cease its activities. As justified by a Pataxó leader [Karajá], «we want to ensure our children's rights over the land that is ours» (A Tarde 1997b). Finally, after substantial media attention to the expulsion of indigenous people from the «discovery site», on October 16, 1997, the indigenous land of Coroa Vermelha was formally recognized as a permanent possession of the Pataxó, with a surface of 1,492 hectares (A Tarde 1997c, Cesar 2011). The recognized territory comprised 77 hectares of urban land (*i.e.*, the village of Coroa Vermelha), 827 hectares of Atlantic Forest, and 589 hectares of farming land.

4 Results

4.1. Indigenous tourism emerges

Once the forest was recognized as indigenous land, the Pataxó people that were camping there went back to their daily lives. A small group however was determined to stay. The main persons articulating this decision were three sisters named Nitynawã, Nayara, and Jandaya, and their brother named Karajá, who was indigenous leader (*cacique*). Their goal was dual: to strengthen the Pataxó culture and to ensure the protection of the forest that was threatened not only by external commercial interests but also by indigenous persons in search of resources (*e.g.*, wood for handicrafts) and potential farming land. As justified by Jandaya (January 7, 2022), «growing up in Coroa Vermelha, our children would never know the physical environment in which our culture is based [...]. Our culture cannot be detached from the environment».

They faced however a key impasse: how could they stay in the forest, have livelihoods that did not require deforestation, and have time to engage in cultural activities? The idea to bring tourists to the forest which is approximately six kilometers from the urban area of Coroa Vermelha, and ten kilometers from Porto Seguro, a famous destination among Brazilians and international tourists, emerged as a solution to these challenges. As explained by Nitynawã (January 8, 2022),

throughout the years, our culture had fallen asleep. When we arrived here, we did not sing or dance our traditional songs, we did not practice

our traditional medicine, or painted ourselves. Here we could recover our culture and protect the forest. The earth and the forest here are very strong [...]. But for us to stay here, we needed to have a way of sustenance, because we did not want to hunt or farm, and the river is too small [...]; we needed a means of survival.

Nayara (January 19, 2022) complements the account: «Tourism is also a form to spread our history and culture to visitors here [...], because we were very discriminated [...]. So, by opening the forest, we can tell our own story and views to tourists that come here to experience our culture».

The name of their initiative was set: Reserva da Jaqueira (in English, Jackfruit Tree Reserve) —as an analogy between the Pataxó culture and a jackfruit tree that was felled in the center of the Reserve but from which new trees were sprouting.

To enact their vision, the group was recognizant of the importance of being knowledgeable about the forest and Pataxó culture. To mobilize environmental knowledge on the forest, the group counted on two Pataxó brothers who had experience guiding groups of visitors in a nearby private protected area and were familiar with the local flora and fauna. To mobilize cultural knowledge, they formed the Group for the Research and Documentation of the Pataxó Culture and Language or Atxohã. This group was largely an initiative of one of the founding sisters, Nayara, who was also the first teacher of Indigenous Culture in the indigenous school in urban Coroa Vermelha.¹ Her goal was to, in a systematized way, revitalize the Pataxó language and culture which was mainly oral and consequently fading away. To somewhat recover a language that was no longer spoken, and to counter the weakening of the Pataxó culture, the Atxohã group started a process of compilation, analysis, and dissemination of knowledge. The work unfolded through interviews with elders in Pataxó villages (about the Pataxó history, traditions/customs, language, etc.), compilation and analysis of oral material (e.g., songs, and tales) and texts (books and reports containing historical information on the Pataxó people). This empirical material enabled the compilation of an expanding lexicon of the Pataxó language which the group named «Patxohã» —literally, «language of warriors»—. The accumulated knowledge has been disseminated among indigenous students in indigenous schools and incorporated into everyday life in the Reserve. The Atxohã group has expanded and continues active now also through the work of indigenous scholars (Bomfim 2017).

To initiate a tourism project required however that the group detained more than just knowledge to be shared with tourists; support from the Pataxó people who also had claims over the newly recognized indigenous territory was also indispensable. Resistance from the Pataxó was multiple and articulated both in terms of deceived expectations of personal gains from the forest's natural resources as well as in terms of the inappropriateness of Pataxó

1 For an overview of Pataxó education in Brazil's public school system, see Thomazine Porto and Bonin (2020).

women to occupy spaces of leadership. To counteract these views, the group relied on the influence of the leader *cacique* Karajá, who organized meetings with other *caciques* and their communities, ultimately gaining their support.

Resistance was also exerted by FUNAI, which admonished the initiative amid avowed concerns of a series of risks associated with tourists in indigenous territories (e.g., drugs, alcohol, and sexual exploitation). Complicating matters further, the group had no savings to construct basic infrastructure (i.e., traditional houses called *kijemes*), and they did not want to use wooden resources from the forest which would entail the felling of trees. Thus, the initial group (in total approximately fifteen persons) brought wood from agricultural areas in the surroundings and fetched hay from palms elsewhere. Their work was arduous, but the first *kijeme* was completed in October 1998.

Despite the overall skepticism from tourism agencies around this indigenous initiative, visitors started arriving. The first visitors were mainly students on school tours brought by two small tourism agencies (i.e., «Brazil Travel», and «Pataxó Turismo») but also private individuals curious about the initiative. Among these initial visitors was an Australian missionary who helped the group purchase material to improve the *kijemes*, and an engineer who was working with Brazil's five hundred years celebration in Coroa Vermelha. The latter suggested to the group that they should form an association not only to manage the Reserve more systematically but also to be eligible for public funds. The group embraced the idea and, with the support of friends (non-indigenous individuals working in NGOs), wrote a statute and registered an association. On January 25, 1999, Aspectur (Pataxó Association of Ecotourism) was created.

4.2. Indigenous tourism is institutionalized through the Pataxó's own terms

The creation of Aspectur can be understood as the institutionalization of this indigenous tourism initiative. The association counted on three elected members for periods of three years: a president, a secretary, and a treasurer. Its main attributions comprised the everyday organization of tourism in the Reserve (with rules directed to members and to tourists), the economic administration of the project, the nurturing of institutional relations, and the capturing and management of grants.

The rules guiding the organization of tourism in the Reserve reflected the vision of the group and encompassed opening times and days, the maximum number of tourists in the Reserve per day, the activities offered to tourists, and the prohibition of certain behaviors (e.g., hunting and extracting wood, drinking, smoking, and throwing trash in the Reserve, and entering the Reserve without a Pataxó guide).

The economic management of the Reserve comprises the administration of entry fees, including invoicing agencies and charging private visitors at the entrance and allocating the revenues to various ends, such as purchasing food for a common kitchen, sharing revenue among members engaged in the project including the Aspectur's staff, and putting aside savings for emergencies and repairs.

The nurturing of institutional relations involves contact with tourism agencies, governmental authorities, NGOs, and private companies for various ends. These activities are undertaken not only by Aspectur members but also by the traditional local leader (*cacique*). Although during its first years of operation, the agencies connected to the Reserve were mainly small ones, currently it receives large operators.² There has however been some tension, as the latter have demanded contracts of exclusivity and pushed for the admission of large groups of visitors (*i.e.*, over one hundred persons per day). Aspectur, determined to keep the experience originally envisioned for tourists, has persistently rejected exclusivity, and set ceilings on the daily maximum (30) number of tourists from each agency.

Additionally, institutional relations include nurturing contact with private companies such as the forestry-company Veracel, which sponsors a yearly event in the Reserve called Aragwakicã («victory and conquest of the Pataxó people») —a three-day celebration attended by thousands of Pataxó and other ethnicities—. Institutional relations also comprise interactions, with the government to ensure basic services to the Pataxó people; for example, after years of exhorting schooling opportunities inside the Reserve, a public primary school was built in 2008.³ Since, according to governmental regulation, public schools are required to serve meals to students, a refrigerator was indispensable —which forced the municipality to connect the Reserve with the electricity line—. Furthermore, following the worsening of water availability and quality in what had been the Reserve's sole water source, the nearby Itinga River, due to the construction of an upstream dam, after years of contentious interactions, in 2010 the government constructed an artesian well in the Reserve.

Finally, a central attribution of Aspectur is capturing grants to be invested in infrastructure, and in human and institutional capacities. Securing such grants involves several stages. First, Aspectur continuously receives calls from civil society organizations and the government, which are analyzed and discussed among its staff and the Reserve's leadership (the sisters and the Cacique). Subsequently, selected calls are discussed in meetings with all community members. Aspectur then writes and submits the applications. Lastly, when successful, Aspectur's staff implements projects and produce final reports.

2 One of the first largest operators to take tourists to the Reserve was SOLETUR (bankrupt in October 2001), and currently CVC Agency, which is the largest tour operator in the Americas.

3 The school in the Reserve is from kindergarten to 5th grade; it has 36 children from the Reserve and other children from surrounding villages (approximately, 60 in total).

In October 2002, Aspectur was contemplated with their first large sum,⁴ stemming from the Environmental Ministry. The grant was used for the renovation of *kijemes*, for marketing, and for various courses within the Reserve —namely «ecotourism», «forest inspection», and «prevention of fire and firefighting»—. Subsequently, Aspectur secured a grant from FUNAI to produce a book on the activities offered to tourists, which was published in 2011. To further structure their work and vision, Aspectur obtained a grant (from an NGO called Fundo Socioambiental Casa, the municipality of Porto Seguro, and FUNAI) to write a territorial and environmental management plan. This plan, published in 2017, includes an assessment of the Reserve’s biodiversity, along with the aspirations, challenges, and opportunities envisioned by the group. More recently, Aspectur has written successful applications amounting to 700,000 Reais.⁵ These recent grants are from the World Bank (channeled through the Bahia State)⁶ and from the United Nations Development Programme (channeled through FUNAI) and projected to enable the construction of new *kijemes*, a seedling nursery, and the fencing of part of the forest.

4.3. The everyday life and experiences in the Reserve

Since its formation, there have been between 15 and 110 persons living inside the Reserve. Currently, there are approximately 110 persons living in the Reserve, most of them are relatives of the founding sisters. Most adults are engaged in tourism in the Reserve, but some also have public positions (e.g., teachers in indigenous schools or officers in the Secretariat for Indigenous Issues). Most families sell handicrafts at the Reserve. Some families also have access to farming fields elsewhere, fish on rivers and in the ocean, and collect shellfish from mangroves.

The Reserve is open from 8 am to 3 pm on weekdays, and from 8 am to 1 pm on Saturdays. Tourists can come to the Reserve on their own (with their own cars or in taxis —there is no public transportation to the Reserve—) or with tourist agencies. When arriving at the entrance of the Reserve, tourists are greeted by a Pataxó guide, who shares information about the tour and rules in the Reserve. The tour, which lasts for approximately three hours, starts with a presentation given by the sisters, the *cacique*, or other well-articulated members. The presentation addresses themes such as the Pataxó history and traditions, past and current struggles, and the history of the Reserve as an endeavor to protect the environment and strengthen the Pataxó culture.

After the presentation, groups usually not larger than ten persons are accompanied by a Pataxó guide through different places and activities amidst the Atlantic Forest. If the weather permits, the tour includes a trek in the forest, where visitors learn about the flora and fauna, and about the traditional life of the Pataxó in the past.

4 The sum was equivalent to approximately 550,000 USD today (i.e., 130,000 Reais then) —2022 conversion rate.

5 The sum was equivalent to approximately 140,000 USD today —2022 conversion rate.

6 More specifically, the Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia.

Regardless of the weather, the tour includes a visit to a traditional house; an art gallery, where various artifacts created by an artist and community member are exposed, such as statues, paintings, baskets, and other handicrafts; the primary school, where visitors learn about the school curriculum that now includes the Patxohã; the center of the spiritual authority (*i.e.*, the Pajé), where visitors learn about traditional medicines; a «fish tent», where visitors can taste a traditional fish dish; a bow-and-arrow station; a painting station, where visitors can have their face and body painted, and a photography station, where visitors can be photographed on traditional Pataxó costumes. The tour also includes a stop in the store, where families from the Reserve sell their handicrafts to tourists. Last, a heyday in the tour is the performance «AWE», during which the Pataxó perform traditional chants and dances joined by the tourists.

5 Analysis/discussion

5.1. Fundamental elements in the genesis of the Reserve

How can we make sense of the emergence of this tourism project that was initiated by a group of historically marginalized indigenous people? What were the central elements or conditions that enabled its relatively autonomous emergence?

We assert that, first, formal territorial control, *i.e.*, the formal rights to the land through the State's recognition of the forest as a permanent possession of the Pataxó people, was key. Without the sense of being the legitimate holders of the territory, the Pataxó group would likely not have embraced a risk-taking ambition in a place they could easily be evicted from (cf. Deininger & Jin 2006, Zeppel 2006, p. 286). Nonetheless, it is important to acknowledge that the legal right to the forest was the result of wider indigenous mobilization in processes of «re-takings» (or *retomadas* in Portuguese) (Zilio 2022). The links between territorial rights and indigenous mobilization are rather evident in contexts where indigenous people's achievements (such as the official recognition of territorial claims), as a matter of rule, do not result from the benevolence of governments but instead from indigenous peoples' confrontation against these (Coates 2004, Fisher 2014, Hale 2011, Hoogesteger & Verzijl 2015, Rocheleau 2015).

Secondly, territorial rights most often do not translate into indigenous tourism projects. In the formally recognized indigenous territory, livelihoods could, with relatively less effort, be reproduced following the reliance on handicrafts, fishing, and farming (which were commonplace activities in the urban Coroa Vermelha).

Thus, a critical element for the genesis of this indigenous tourism project, in combination with territorial rights, was a transformational vision. Although the espousal of indigenous ontologies that merge the nature-society divide is extolled as critical to sustainability (Gudynas 2022, Kealiikanakaoleohaililani & Giardina 2016, Virtanen *et al.* 2020), the importance of indigenous transformational aspirations is widely overlooked in indigenous tourism research which tends to stress managerial requisites in indigenous tourism initiatives (Bresner 2014, Zeppel 2006).

A third element that contributed to the emergence of this indigenous tourism project was the group's ability to harness community support around it. Although previous studies have acknowledged the importance of community support to tourism (Khalid *et al.* 2019, Nunkoo & Ramkissoon 2011, Richards & Hall 2000), they do not shed light on the preceding character of political influence in the enactment of nouvelle visions in common territories. In this case, the group led by women had a chance thanks to the influence of their brother, who was a leader among the Pataxó. This internal influence is critical because, in irremediably heterogeneous communities, different people will have different ideas on how the territory should be used.

Finally, internal resources such as labor, knowledge, an instrumental network, and skills, or at least the group's ability to mobilize these, were also fundamental in the absence of external support. Studies often stress limited internal resources as substantial hinders to the emergence of indigenous tourism projects or as explanations for projects being mainly spearheaded by external factors, such as NGOs (Bresner 2014, Camargo *et al.* 2022, Scheyvens 2002, Zeppel 2006).

This case shows that, when there is territorial recognition, an internal transformational vision, and community support, limited internal resources do not constitute substantial hinders to indigenous tourism. In this case, the group relied on its own labor to construct the initial infrastructure. Furthermore, members of the group held environmental knowledge, and they were able to mobilize substantial cultural knowledge through the concerted efforts of their Atxohã initiative. Additionally, through an instrumental contact network, the group formalized an association which enabled them to systematize their activities and capture external grants. Lastly, the management of the Reserve required literacy and accounting skills, including writing pertinent grant proposals, managing budgets, and writing accountability reports. The group has continuously attracted skillful members. Thus, key internal resources (although limited), or the ability to mobilize them, were critical in a context marked by high levels of inequality where formal institutions are often hostile to initiatives that may challenge the dominant *status quo* (Lacerda 2019, Silva 2017).

5.2. The exercise of control in the Reserve

In the text above, we showed that the Reserve originated as an indigenous initiative anchored on three fundamental elements: political mobilization, a transformational vision, and internal resources to enact it. In the following paragraphs, we will elaborate on how the group established and exercised strong control over this indigenous tourism project. For analytical purposes, we dismantle the exercise of control over this indigenous tourism project on three fronts, namely territorial, cultural, and economic.

Tourists arriving at the Reserve will first meet a gate. Among other things, the group has decided about the opening hours of the Reserve, how many visitors per day can enter it, where they can go, and what they can do inside the Reserve. These decisions start to be enforced at the entrance by an indigenous gatekeeper and by indigenous guides, who take visitors to specific places and activities. The group has also decided about activities that are forbidden in the Reserve, such as extracting wood and hunting, which is enforced mainly through the work of a brigade also responsible for firefighting in the forest. Accordingly, exercising effective territorial control goes beyond official territorial recognition, involving the everyday taking and enforcing of internal decisions (González 2015, Larson 2010). Indeed, *de facto* territorial control has been deemed essential for indigenous peoples' self-determination in general (Kröger & Lalander 2016), and to the success of indigenous tourism projects (Barker 2005; Ulloa 2017; Zeppel 2006, 2007).

Additionally, the group also exercises what we call «cultural control» by holding traditional knowledge and choosing what should be shared with tourists. Their cultural control largely emanates from the work of the Atxohã group, which initiated a concerted effort of cultural revitalization (Bomfim 2017), and it is enforced through the protagonist role of the indigenous guides in the Reserve. Accordingly, as tourists arrive in the Reserve, alone or with tourist agencies, they are accompanied by Pataxó guides, who run the tour. These requisites (*i.e.*, the holding of traditional knowledge and of protagonist space) are critical to allow them to exercise voice and determine how their culture is (re)presented (Pereiro 2016, Ryan 2005), in ways that counter their objectification and pejorative «otherization» by external agents (Bhabha 2003, Niezen 2004).

Regarding cultural control, two related points should be elucidated: first, as noted above, the holding of knowledge and ability to deliberate over what and how is shared with non-indigenous others (*e.g.*, tourists) was key to ensuring the prevalence of the Pataxó narratives in the Reserve; secondly, and beyond the Reserve, we should note the role of the Atxohã group in the cultural strengthening of the Pataxó people —it was largely through the efforts of the Atxohã group (birthed in the Reserve) that the Pataxó language and culture were invigorated and, among other things, also disseminated in indigenous schools in the region (Bomfim 2017).

Ultimately, the group also exercises economic control over the project, mainly by *a*) refusing strong dependency on individual agencies (*i.e.*, refusing contracts of exclusivity with larger agencies), and *b*) managing the project through its own association (*i.e.*, Aspectur). Accordingly, the Reserve is not economically dependent on external agents or «partners», such as NGOs or the government. Instead, it relies strongly on the entrance fees from tourists, and on the sales of handicrafts to tourists. In other words, mainly tourists allow for the economic reproduction of the project and of livelihoods engaged in it. After a short initial phase, ensuring enough tourists was no longer a concern. On the opposite, the group had to negotiate with larger agencies to limit the number of tourists brought to the Reserve. This situation nonetheless changed dramatically in 2020, when COVID-19 forced the Brazilian society to close. The closure of the Reserve from March to December 2020 made clear that, although the Reserve was not dependent on outside agents, its existence and vision (environmental protection and cultural strengthening) were strongly dependent on tourists. When the flux of tourists was interrupted, families survived on savings, donations, and fishing and farming in other areas. When vaccination started early in 2021, the Reserve was reopened.

Economic dependency on external agents is often noted to be a factor leading either to the discontinuation of projects or to the prevalence of external interests to the detriment of indigenous' agendas (Bresner 2014, Manyara & Jones 2007, Pereiro 2016, Thomson-Carr 2013, Zeppel 2006). The experiences in the Jaqueira Reserve show that, even with little resources and no formal support from external agents, it is possible for a disenfranchised group to initiate and manage a project in very successful ways—successful both in sense of matching the internally envisioned goals, as well as in the sense of its lastingness.

5.3. The Jaqueira Reserve as constituent of a struggle for autonomy

By shedding light on the emergence and consolidation of a tourism project strongly controlled by an indigenous group, without substantial external support, we do not seek to imply that contributions from non-indigenous agents are necessarily negative. In fact, substantial external support may have enabled its members to avoid the strenuous hardships they endured in the initial enactment of their vision, albeit the risk of altering it (cf. Bresner 2014). Furthermore, once the project had been initiated, one of its important endeavors was the capturing of external funds for activities outside its reproduction realm, such as capacity building and infrastructural improvement. Although these grants were not readily available, they may be understood as a form of external support that facilitates the implementation of local plans. Thus, in comprehending the emergence and consolidation of the Jaqueira Reserve,

what we seek to highlight is, mainly, *a*) the viability of indigenously controlled initiatives, despite marginalization but also as a reaction to it, and *b*) that indigenous tourism projects can be the means to enact transformational aspirations (*e.g.*, of cultural strengthening and environmental conservation) and thus may be understood as pertaining to a greater indigenous struggle for autonomy amidst structures experienced as oppressive.

Accordingly, our assertion that indigenously controlled tourism can emerge within communities not only in a rather autonomous (*i.e.*, self-reliant) manner but also as constituent of indigenous struggle for autonomy is in line with our understanding of the notion of «autonomy»: *i.e.*, not as disconnection from the rest of society and its structures but as re-connections conducive to internally aspired lives and corresponding wider social changes. Autonomy, from such vantage point, requires, as explained in our conceptual section, critical reflective thinking guided by enquiries such as «what kind of life do I want to live?» and «in what kind of world do I want to live?». Furthermore, and clearly in contexts of wide social inequalities, autonomy has an important collective dimension since personal experiences and opportunities are often shaped by collective belongings into ethnic, racial, gender, religious, and class intersectional structures. Accordingly, we posit that the emergence and consolidation of the Jaqueira Reserve derive from such critical and collective experiences that underscored what we called the «transformational vision» of the founding sisters —*i.e.*, their aspiration of everyday lives embedded in, and conducive to, cultural strengthening and environmental protection, and of a consequential positive reevaluation of indigenous culture and environment by the wider society.

Furthermore, in this article, we have indicated the role of the Jaqueira Reserve in the cultural revival of the Pataxó people (anchored on Atxohã's efforts to compile and disseminate cultural knowledge among the Pataxó). We have not mentioned, however, economic, and political interfaces of the Reserve with wider indigenous communities and movements. Although these wider social connections are important, they fall somewhat out of the scope of this article, which focused on the emergence and consolidation of the Reserve. However, we would like to note that the Reserve provides economic support to indigenous collective actions, including to territorial «re-takings». In addition, prominent indigenous leaders have occupied positions in Aspectur. Generally, the Jaqueira Reserve is portrayed by them as a «school» that teaches its members important administrative skills (key to Aspectur), discursive skills (exercised face tourists), and the everyday praxis of living within a forest and enacting Pataxó culture.

We find these observations important in order to avoid perpetuating what indigenous peoples themselves have been trying to combat, namely, others' view of indigenous peoples as «inept [...]», as having problems and needs rather than capacities to make deci-

sions or devise solutions» (Pailey 2022, p. 33), and, in the tourism sector, as being necessarily dependent on «deliberate help, collaboration and co-operation of major international donor agencies, NGOs, international tour operators, and multinational companies» (Tosun 2000, p. 339). Finally, the observations above also point to an opening for academics and activists interested in indigenous tourism and indigenous movements, namely synergistic interactions of these fronts in the combined countering of the systemic marginalization of indigenous peoples and of the destruction of environments inherent to indigenous cultures.

6 Conclusions

Indigenous tourism has the potential to deliver social and environmental benefits to some of the most disenfranchised groups in the world (Foucat 2002, Lama 2000, Sebele 2010). Nonetheless, the achievement of these benefits is largely dependent on indigenous peoples being in control of the tourism projects (Manyara & Jones 2007, Mtapuri & Giampiccoli 2013). This requisite points to an apparent catch-22 challenge bearing in mind the historical prejudicial conditions endured by indigenous peoples (Pailey 2022).

The Jaqueira Reserve is emblematic in the sense that it shows that historical marginalization is not an impediment to the consolidation of an indigenously controlled tourism project. As we showed, the Reserve emerged as a response to (*i.e.*, an attempt to remedy) such marginalization. Accordingly, indigenous tourism developed without substantial external support, with its fundamental elements being internal to the group —namely indigenous political mobilization (key for territorial recognition and community support), a transformational vision that included indigenous tourism, and the basic means to enact it (*i.e.*, labor, knowledge, an instrumental network, and skills, or at least the group’s ability to mobilize these)—. Building on these internal elements, the group managed to exercise a strong level of control over territorial, cultural, and economic fronts.

Thus, we posit that the Jaqueira Reserve emerged not only in a rather autonomous manner (*i.e.*, largely reliant on internal elements), but also as a constituent of a greater struggle for autonomy (*i.e.*, a struggle to lead aspired lives and alter structures experienced as oppressive). In this case, aspired lives were conducive of cultural strengthening and environmental protection —against the dominant views of nature as commodity and of western culture as superior—. Accordingly, in understanding this indigenous tourism project, it can’t be overemphasized that engaging with tourism was never an end, but the means to reach aspired transformations. Hence, the Jaqueira Reserve represents not only a case of successful indigenously controlled tourism but also of indigenous struggle

for re-engagement in more autonomous ways with historically oppressive structures.

7

Acknowledgments

We would like to thank the Pataxó communities of Coroa Vermelha and the Jaqueira Reserve for contributing to this article by sharing their time and views. Also, we are grateful to the peer-reviewers of the Journal for contributing constructive suggestions and observations on a previous version of our text. This research was funded by Formas – A Swedish Research Council for Sustainable Development (grant number 2018-01232).

8

References

- A TARDE (1989). Imobiliária e tribo Pataxo disputam uma mesma área de terra. September 1, 1989. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28477_20140930_192047.pdf, accessed September 15, 2022.
- A TARDE (1996a). Índios Pataxó são contra projeto de desapropriação. January 9, 1996. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28569_20141009_170423.pdf, accessed September 15, 2022.
- A TARDE (1996b). Pataxós podem ser expulsos de Coroa Vermelha. December 16, 1996. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28608_20141014_115239.pdf, accessed September 15, 2022.
- A TARDE (1997a). Empresa devasta área dos Pataxós na Mata Atlântica. October 9, 1997. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28637_20141015_154914.pdf, accessed September 15, 2022.
- A TARDE (1997b). Área ocupada já tem 400 pataxós. October 11, 1997. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28638_20141015_160129.pdf, accessed September 15, 2022.
- A TARDE (1997c). Ministro decide que a posse de Coroa Vermelha é dos pataxós. October 16, 1997. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28644_20141016_121745.pdf, accessed September 15, 2022.
- BAHIA STATE (1943). Decreto-Lei 12.729 of April 19, 1943. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/F0D00593.pdf>, accessed September 15, 2022.
- BAHIA STATE (1961). Decreto 242 of November 29, 1961. <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/decreto-n-242-de-291161-cria-o-parque-nacional-de-monte-pascoal>, accessed September 15, 2022.
- BARKER J (ed.) (2005). *Sovereignty Matters: Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination*. University of Nebraska Press, Lincoln (Nebraska).
- BHABHA HK (2003). The Other Question: Difference, Discrimination and the Discourse of Colonialism. In: Barker F, Hulme P, Iversen M, Loxley D (eds.). *Literature, Politics & Theory*. Routledge, London.
- BOMFIM AB (2017). Patxohã: a retomada da língua do povo Pataxó. *Linguística* 1:303-327.
- BRESNER K (2014). Sharing Identity through Indigenous Tourism: Osoyoos Indian Band's Nk'Mip Desert Cultural Centre. *Anthropologica* 56(1).
- CAMARGO BA, WINCHENBACH A, VÁZQUEZ-MAGUIRRE M (2022). Restoring the dignity of indigenous people: perspectives on tourism employment. *Tourism Management Perspectives* 41:100946.

- CARR A, RUHANEN L, WHITFORD M (2016). Indigenous peoples and tourism: the challenges and opportunities for sustainable tourism. *Journal of Sustainable Tourism* 24 (8-9):1067-1079.
- CARVALHO MR (2009). Monte Pascoal, the Pataxó indians and the fight for ethnic recognition. *Dossiê Cad. CRH* 22(57).
- CASTORIADIS C (1991). *Philosophy, Politics, Autonomy*. Oxford University Press, New York.
- CESAR ALS (2011). Lições de Abril: a construção da autoria entre os Pataxó de Coroa Vermelha. EDUFBA, Salvador. https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/5374/1/_LicoesLicoes%20de%20Abril_%20a%20construcao%20da%20autoria%20entre%20os%20Pataxo%20de%20Coroa%20Vermelha.pdf, accessed September 15, 2022.
- CHATTERTON P (2005). Making autonomous geographies: Argentina's popular uprising and the «Movimiento de Trabajadores Desocupados» (Unemployed Workers Movement). *Geoforum* 36(5):545-561.
- COATES K (2004). *A Global History of Indigenous People: Struggle and Survival*. Palgrave Macmillan, London.
- DE BURLO CR (2000). Indigenous. In: Jafari J (ed.). *Encyclopedia of tourism*. Routledge, London, pp. 303-304.
- DEININGER K, JIN S (2006). Tenure security and land-related investment: evidence from Ethiopia. *European Economic Review* 50(5):1245-1277.
- FEINBERG J (1986). *Harm to Self*. Oxford University Press, New York.
- FISHER E (2014). Constitutional Struggle and Indigenous Resistance in Latin America. *Latin American Perspectives* 41(6):65-78.
- FOUCAT VS (2002). Community-based ecotourism management moving towards sustainability, in Ventailla, Oxaca, Mexico. *Ocean & Coastal Management* 45(8): 511-529.
- FREIRE P (1970). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GONZÁLEZ M (2015). Indigenous Territorial Autonomy in Latin America: An Overview. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 10(1):10-36.
- GRÜNEWALD RA (2015). Turismo na Terra Indígena Pataxó de Coroa Vermelha: imperialismo e pós-colonialidade na região do Descobrimento do Brasil. *Passos* 13(2):411-424.
- GUDYNAS E (2022). Postdevelopment and other critiques of development. In: Veltmeyer H, Bowles P (eds.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Routledge, Abingdon (Oxon), pp. 49-56.
- HALE CR (2011). Resistencia para qué? Territory, autonomy and neoliberal entanglements in the «empty spaces» of Central America. *Economy and Society* 40(2):184-210.
- HASELAGER WFG (2005). Robotics, philosophy and the problems of autonomy. *Pragmatics & cognition* 13(3):515-532.
- HINCH T, BUTLER R (2007). Introduction: revisiting common ground. In: Butler R, Hinch T (eds.). *Tourism and indigenous peoples*. Butterworth-Heinemann, Oxford, pp. 1-12.
- HOOGESTEGER J, VERZIJL A (2015). Grassroots scalar politics: insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum* 62:13-23.
- JORNAL DA BAHIA (1982). Igreja participa da luta. April 18, 1982. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/43590_20171026_095824.PDF, accessed September 15, 2022.
- KEALIIKANAKAOLEOHAILILANI K, GIARDINA CP (2016). Embracing the sacred: an indigenous framework for tomorrow's sustainability science. *Sustain Science* 11:57-67.
- KHALID S, AHMAD MS, RAMAYAH T, HWANG J, KIM I (2019). Community Empowerment and Sustainable Tourism Development: The Mediating Role of Community Support for Tourism. *Sustainability* 11(22):6248.
- KRÖGER M, LALANDER R (2016). Ethno-territorial rights and the resource extraction boom in Latin America: do constitutions matter? *Third World Quarterly* 37(4):682-702.
- LACERDA MB (2019). *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Zouk, Porto Alegre.

- LALANDER R, LEMBKE M, PORSANI J (2023). Livelihood alterations and Indigenous Innovators in the Ecuadorian Amazon. *Alternautas* (forthcoming).
- LAMA WB (2000). Community-based tourism for conservation and women's development. In: Godde PM, Price MF, Zimmermann FM (eds.). *Tourism and development in mountain regions*. CABI Publishing, New York, pp. 221-238.
- LARSON AM (2010). Making the «rules of the game»: constituting territory and authority in Nicaragua's indigenous communities. *Land Use Policy* 27(4):1143-1152.
- LUKES S (2006). *Individualism*. ECPR Press, Colchester.
- MANYARA G, JONES E (2007). Community-based tourism enterprises development in Kenya: an exploration of their potential as avenues of poverty reduction. *Journal of Sustainable Tourism* 15(6):628-644.
- MAY T (1994). The concept of autonomy. *American Philosophical Quarterly* 31(2): 133-144.
- MTAPURI O, GIAMPICCOLI A (2013). Interrogating the role of the state and nonstate actors in community-based tourism ventures: toward a model for spreading the benefits to the wider community. *South African Geographical Journal* 95(1):1-15.
- NIEZEN R (2004). *A World Beyond Difference: Cultural Identity in the Age of Globalization*. Wiley-Blackwell, Malden (Massachusetts).
- NUNKOO R, RAMKISSOON H (2011). Residents' satisfaction with community attributes and support for tourism. *Journal of Hospitality and Tourism Research* 35:171-190.
- O DIA (1983). Pataxós com fome fogem da reserva. Dezembro 26, 1983. https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/28429_20140925_100304.pdf, accessed September 15, 2022.
- OLIVEIRA JP (2018). Fighting for lands and reframing the culture. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology* 15(2).
- PAILEY RN (2022). Race in/and development. In: Veltmeyer H, Bowles P (eds.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Routledge, Abingdon (Oxon), pp. 31-39.
- PEREIRO X (2016). A review of Indigenous tourism in Latin America: reflections on an anthropological study of Guna tourism (Panama). *Journal of Sustainable Tourism* 24(8-9):1121-1138.
- RAZ J (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford University Press, New York.
- RICHARDS G, HALL D (2020). The community: a sustainable concept in tourism development? In: Richards G. & Hall D. (eds.) *Tourism and Sustainable Community Development* Routledge, London, pp. 1-13.
- ROCHELEAU DE (2015). Networked, rooted and territorial: green grabbing and resistance in Chiapas. *The Journal of Peasant Studies* 42(3-4):695-723.
- ROSÁRIO DE CARVALHO M (2009). O Monte Pascoal, os índios Pataxó e a luta pelo reconhecimento étnico. *Caderno CRH* 22(57):507-521.
- RYAN C (2005). Who Manages Indigenous Cultural Tourism Product: Aspiration and Legitimization. In: Aicken M, Ryan C (eds). *Indigenous Tourism: The Commodification and Management of Culture*. Elsevier, Oxford, pp. 69-73.
- SAMPAIO JAL (1996). «Sob o signo da cruz» ou relatório circunstanciado de identificação e delimitação da terra indígena Coroa Vermelha. FUNAI. <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/sob-o-signo-da-cruz-ou-relatorio-circunstanciado-de-identificacao-e-delimitacao>, accessed September 15, 2022.
- SCHEYVENS R (2002). *Tourism for development empowering community*. Prentice Hall, Harlow.
- SEBELE LS (2010). Community-based tourism ventures, benefits and challenges: Khama rhino sanctuary trust, central district, Botswana. *Tourism Management* 31(1):136-146.
- SILVA ECA (2017). *Conservadorismo, Bancada Ruralista e Indígenas*. *Temporalis*, Brasília (DF) 34, July-december.
- STEWART-HARAWIRA M (2022). Colonialism's miasmas: indigenous resistance and resilience. In: Veltmeyer H, Bowles P (eds.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Routledge, Abingdon (Oxon), pp. 358-365.

- THIMM T, KARLAGANIS C (2020). A conceptual framework for indigenous ecotourism projects – a case study in Wayanad, Kerala, India. *Journal of Heritage Tourism* 15(3):294-311.
- THOMAZINE PORTO H, BONIN JA (2020). Pataxó indigenous education: between dystopias and utopias. *Tellus* 41:101-128.
- THOMSON-CARR A (2013). Maori tourism. A case study of managing Indigenous cultural values. In: Smith M, Richards G (eds.). *The Routledge Handbook of Cultural Tourism*. Routledge, London, pp. 227-235.
- TOSUN C (2000). Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management* 21(6):613-633.
- ULLOA A (2017). Perspectives of Environmental Justice from Indigenous Peoples of Latin America: A Relational Indigenous Environmental Justice. *Environmental Justice* 10(6):175-180.
- UNITED NATIONS (2021). *State of the World's Indigenous Peoples: Rights to Land Territories and Resources*, vol. 5. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2021/03/State-of-Worlds-Indigenous-Peoples-Vol-V-Final.pdf>, accessed September 15, 2022.
- VIRTANEN PK, SIRAGUSA L, GUTTORM H (2020). Introduction: toward more inclusive definitions of sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 43:77-82.
- VOLKMAN TA (1990). Visions and revisions: Toraja culture and the tourist Gaze. *American Ethnologist* 17(1):91-110.
- WHITFORD M, RUHANEN L (2016). Indigenous tourism research, past and present: where to from here? *Journal of Sustainable Tourism* 24(8-9):1080-1099.
- WOLFF RP (1970). *In Defense of Anarchism*. Harper and Row, New York.
- YIN RK (2003). *Case Study Research: Design and methods*. Sage Publications, London.
- ZEPPEL H (2006). *Indigenous ecotourism: sustainable development and management*. Ecotourism Book Series. CAB International, Oxfordshire.
- ZEPPEL H (2007). Indigenous ecotourism: conservation and resources rights. In: Higham J (ed.). *Critical issues in ecotourism. Understanding a complex tourism phenomenon*. Elsevier, Oxford, pp. 308-348.
- ZILIO, R (2022). Insurgent spatial practices of the indigenous movement in Brazil in the face of the contemporaneous juridical-legal offensive. *Ateliê Geográfico* 16(3):305-322.

Los sistemas de innovación y producción en América del Sur: ordenando la heterogeneidad

Ignacio DE ANGELIS
deangelisignacio@gmail.com
Universidad Internacional
de Valencia
(España)

Innovation and production systems in South America: order the heterogeneity

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Discusión sobre los sistemas de innovación y producción desde el Sur**
- 3. Sistemas de innovación y producción en América del Sur hacia el siglo XXI**
- 4. Inversión y recursos humanos**
- 5. Indicadores de resultados y capacidades productivas**
- 6. La inserción internacional de los sistemas de innovación y producción**
- 7. Conclusiones**
- 8. Agradecimientos**
- 9. Bibliografía**

Los sistemas de innovación y producción en América del Sur: ordenando la heterogeneidad

Ignacio DE ANGELIS
deangelisignacio@gmail.com
Universidad Internacional
de Valencia
(España)

Innovation and production systems in South America: order the heterogeneity

Citar como/cite as:

De Angelis I (2024). Los sistemas de innovación y producción en América del Sur: ordenando la heterogeneidad. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):48-74.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.804

Resumen

Con este trabajo, se busca construir categorías analíticas basadas en el estudio de los sistemas de innovación y producción para sistematizar el análisis de las dinámicas y los procesos de cambio tecnológico en América del Sur. Para ello, a partir del relevamiento y análisis de un conjunto de indicadores de insumo y de producto, junto con la categorización y estudio de la estructura del comercio exterior, en el artículo se propone una tipología ordenada según las capacidades de innovación de cada economía, el tipo de producto que orienta su inserción internacional y el grado de concentración y complejidad en términos tecnológicos de la canasta exportadora.

Palabras clave: América del Sur; sistemas de innovación; ciencia, tecnología y sociedad; economía internacional.

Abstract

The paper seeks to construct analytical categories based on the study of innovation and production systems to systematize the analysis of the dynamics and processes of technological change in South America. To this end, based on the survey and analysis of a set of input and output indicators, together with the categorization and study of the structure of foreign trade, the article proposes a typology ordered according to the innovation capabilities of each economy, the type of product that guides its international insertion, and the degree of concentration and complexity in technological terms of the export basket.

Keywords: South America; innovation systems; science, technology and society; international economy.

1 Introducción

La actual fase de transformación y crisis del capitalismo expone las tensiones en torno a la disputa tecnoeconómica global que obligan a diseñar respuestas tanto nacionales como colectivas de coordinación regional. El objetivo general del trabajo es realizar un análisis de los sistemas de innovación y producción en América del Sur durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Desde allí, se busca generar elementos de reflexión respecto a los problemas estructurales de la región como un aporte para los estudios sobre la integración regional.

Los objetivos específicos se orientan a (i) discutir el abordaje teórico respecto a la inserción internacional de los países de la región en su dimensión científica y tecnológica; (ii) caracterizar los sistemas de innovación y producción para los países seleccionados, y (iii) sistematizar información empírica, a fin de sustanciar una tipología centrada en los sistemas de innovación y producción y su inserción internacional para los países de América del Sur.

Desde una perspectiva teórica, en el trabajo se abordan de manera crítica los principales antecedentes en la conceptualización de los sistemas de innovación y el cambio tecnológico en la región, valorando los aportes de los estudios sistémicos del cambio tecnológico y sus principales críticas.

En cuanto a la estrategia metodológica, el artículo se basa en una metodología flexible centrada en la vinculación de desarrollos teóricos (y revisión bibliográfica) y el relevamiento, sistematización y análisis de la información empírica. El análisis se centra en los países de América del Sur, en tanto presentan suficiente especificidad y diversidad para constituirse como un caso de estudio.¹ En efecto, es posible agrupar los países dentro de la región según patrones geográficos y productivos que, por ascendencia histórica, resultan relevantes para estudiar su inserción internacional desde una perspectiva científica y tecnológica.

Siguiendo la tipología estructuralista propuesta por Bértola y Ocampo (2013), se recoge la distinción de los países por el tipo de producto relacionado con la actividad exportadora. Desde allí, y centrado en el caso de estudio, es posible encontrar economías mineras y petroleras y economías de producción agroindustrial. En este arquetipo, se reconoce e incorpora la relación de competencia y complementariedad con determinadas regiones del mundo, al mismo tiempo que siguen trayectorias tecnológicas distintas propias de los encadenamientos para la generación local de valor. Parte del ordenamiento de dos subtipos o subregiones para agrupar los países seleccionados y que ha sido tradicionalmente incorporado en los estudios sobre integración regional (De Angelis 2022): por un lado, se consideran los países con proyecciones sobre el Pacífico

1 Se excluye de esta caracterización a Guyana, Surinam y la Guayana Francesa, en función de la concepción idiomática latinoamericana. Por su parte, Venezuela presenta un tratamiento especial a lo largo del trabajo por problemas específicos en la consecución de datos.

(Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile), donde encontramos como principales elementos de exportación los productos mineros, el petróleo y el gas; por otra parte, los países con proyección hacia el Atlántico o agroindustriales (Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina), especializados en la exportación de granos y oleaginosas y con mayor capacidad industrial, principalmente en manufacturas de origen agropecuario (Bértola y Ocampo 2013, Cimoli y Porcile 2013).

En este orden de análisis, se plantea como hipótesis que, frente a la heterogeneidad de los países de América del Sur, es posible construir categorías analíticas complementarias (tipologías) basadas en el estudio de los sistemas de innovación y producción para sistematizar el análisis de las dinámicas y los procesos de cambio tecnológico, lo que evidencia las condicionalidades de su posicionamiento e inserción internacional.

En efecto, a partir de un conjunto de indicadores de insumo y de producto, en el artículo, se decanta hacia la construcción de una tipología ordenada según las capacidades de innovación de cada economía, el tipo de producto que orienta su inserción internacional y el grado de concentración y complejidad en términos tecnológicos de la canasta exportadora.

En cuanto a la estructura del trabajo, luego de presentar los aspectos introductorios, en el segundo epígrafe se aborda la discusión teórica relativa al problema de investigación. En tercer lugar, se analizan las características de los sistemas de innovación y producción en América del Sur durante el siglo XXI. En el cuarto y quinto apartado se presentan, respectivamente, la evolución de los principales indicadores de insumo y resultado para dimensionar la caracterización propuesta. En sexto lugar, se aborda la inserción internacional de los sistemas de innovación y producción de los países de la región. El trabajo finaliza con una serie de reflexiones como aporte para un diagnóstico sobre los problemas del desarrollo en la región.

2 Discusión sobre los sistemas de innovación y producción desde el Sur

A partir de la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico en la década de los setenta y su consolidación en las dos décadas posteriores (Pérez 2013), en los estudios teóricos de la innovación, se propuso una ruptura con la visión tradicional (lineal, ahistórica y descontextualizada) hacia un enfoque interactivo y socialmente determinado, lo que resultó en un enfoque acorde con las nuevas formas de producción (Gibbons *et al.* 1997, Ziman 2000). Sobre estos principios emerge el enfoque del cambio tecnológico sistémico que se recoge en este trabajo, en el que se entiende la innovación como

un proceso acumulativo, incierto y de carácter social e interactivo derivado del conjunto de esfuerzos desplegado por los distintos actores públicos y privados del sistema.

Evidentemente, se asume el cambio tecnológico como un valor en sí mismo para el desarrollo de los países, en tanto fomenta el aumento de la productividad y la competitividad internacional como vectores del crecimiento económico. Asimismo, permite la generación de empleo de calidad, la solución de problemas sociales y la mejora del impacto ambiental; es decir, que la producción y comercialización de bienes y servicios más complejos implica mayores probabilidades para un país de crecer y desarrollarse a largo plazo (Bahar *et al.* 2014, Mazzucato 2018).

El enfoque de sistemas de innovación se convirtió en la visión dominante para los estudios sociales de la ciencia y la tecnología hacia la década de los noventa (Edquist 2001, Freeman 2008, Lundvall 2009). Desde entonces, distintos programas de organismos internacionales y planes estratégicos de gobiernos nacionales incorporan la categoría de «sistema de innovación», principalmente desde el concepto del sistema nacional de innovación (SNI), para referirse al conjunto de relaciones entre actores e instituciones que, en su interacción dentro del proceso productivo, demandan infraestructura, institucionalidad y coordinación política para orientar la estrategia hacia la generación de nuevas capacidades científicas y tecnológicas.

Desde entonces, se generó un consenso en torno al carácter acumulativo e interactivo del desarrollo científico y tecnológico y la innovación, destacando explícitamente la necesidad de generar, asimilar y adoptar capacidades dentro de una trayectoria tecnológica a partir de esfuerzos formales e informales que permitan transformar una economía y su inserción internacional; es decir, que el enfoque logró romper definitivamente con la visión neoclásica del desarrollo, en la que se asumía el carácter endógeno del cambio tecnológico y la posibilidad de apropiación de las rentas de la innovación, independientemente del contexto y la interacción.

Esto resulta particularmente relevante al abordar el estudio del cambio tecnológico desde la perspectiva de la economía política internacional. Así, es importante recuperar la perspectiva de los autores latinoamericanos dado que, si bien el enfoque del SNI otorga mayor relevancia a los determinantes sociales e históricos que moldean las relaciones económicas, lo cierto es que reproduce algunos elementos que toman distancia de la realidad de los países periféricos. En particular, para este enfoque, la empresa es el principal agente en tanto representa el espacio donde tiene lugar la innovación. Pero el problema es que le otorga un protagonismo casi exclusivo, restando importancia a las dinámicas públicas de generación de capacidades tecnológicas y complementarias para la dinamización del cambio tecnológico.

No obstante, si bien la mayoría de los autores de los SNI reconocen la importancia del contexto, su problematización no ocupa el centro del enfoque, sino que lo consideran como algo exógeno, donde se inscriben las dinámicas nacionales y, principalmente, la actividad de las firmas. Desde la perspectiva que se asume en el presente trabajo, donde no se busca analizar qué sucede dentro de la empresa como agente, la innovación es entendida como resultado colectivo y atravesada por la dinámica socioproductiva de la región.

Arocena y Sutz (2004) construyen una interpretación desde el Sur, donde los sistemas de innovación son entendidos como un espacio interactivo de aprendizaje dado por el conjunto de interacciones «estables y sistémicas entre distintos actores que cooperan en el uso del conocimiento, resolviendo problemas y generando senderos de aprendizaje que en cierta medida transforman a todos los actores involucrados» (p. 54). Desde esta perspectiva, estos espacios se constituyen en contextos con más o menos recursos, capacidad y oportunidades, según se trate de países ricos e industrializados, o de países periféricos o del sur global.

De este modo, el enfoque permite incorporar la dimensión política en dos espacios: a nivel internacional, dada por la configuración del sistema internacional y la inserción externa de cada país, y a nivel local, en función de las realidades cultural, social y política que atraviesan los distintos componentes en un momento determinado o bajo un modelo de desarrollo específico.

En este punto, resulta relevante recuperar algunos de los antecedentes que dieron lugar al pensamiento latinoamericano en ciencia y tecnología (Placyt) a partir de las experiencias nacionales y los principales debates que emergieron a la luz del estructuralismo en torno a la producción del conocimiento y su interacción con los sistemas productivos durante la segunda mitad del siglo XX (Dagnino *et al.* 1996).

El Placyt parte del reconocimiento de las particularidades de la región y la necesidad de optar por construir trayectorias tecnológicas menos dependientes. Estos aportes pusieron tempranamente el foco en elementos como la relación entre industrialización y cambio tecnológico, las inequidades del sistema internacional y la inserción dependiente de los recursos naturales, la volatilidad del crecimiento asociada a los ciclos y al deterioro de los términos de intercambio y la necesidad de avanzar hacia estructuras de producción con mayor valor agregado (Sunkel 1991, Cardoso y Faletto 1996, Sábato 2011).

Como sostienen Dagnino *et al.* (1996, p. 20) desde la perspectiva latinoamericana, el resultado sistémico de la innovación está atravesado por una dinámica política y una dinámica tecnológica. En efecto, la crítica al modelo lineal ofertista en el ámbito académico y político fue acompañada por una propuesta de instrumentos

y categorías analíticas como «proyecto nacional de ciencia y tecnología» o «estilos tecnológicos», los cuales reflejaban la visión interactiva y consciente de las particularidades regionales: desde allí que la adopción de la discusión en torno a la producción científica y tecnológica y a la innovación dentro de los países periféricos se basó en tratar de explicar las restricciones presentes para dinamizar el cambio tecnológico.

Dentro de las críticas a la visión del SNI, ya como antecedente más reciente, en el enfoque regulacionista de los sistemas sociales de innovación y producción (SSIP), se reconocen explícitamente los aportes del estructuralismo y, por tanto, del Placyt. En particular, en el trabajo de Amable *et al.* (2008), se propone la categoría de SSIP como una construcción teórica superadora para analizar el cambio tecnológico y sus distintos modelos de desarrollo de manera comparada.

La idea detrás de los sistemas sociales es que las relaciones de producción e innovación no son únicamente basadas en el mercado, sino en el conjunto de las relaciones sociales que ordenan las formas de producción y consumo. En lugar de situar el énfasis en la empresa, las instituciones específicas de ciencia y tecnología y los instrumentos de promoción, se basa en la complementariedad del conjunto de políticas orientadas a la innovación, implementadas sobre objetivos estructurales que conducen las estrategias de desarrollo de forma contextualizada por el marco global; es decir, que se encuentra determinado por el modelo de desarrollo adoptado por un país en un momento determinado.

Desde allí, es necesario prestar atención al tipo de relacionamiento y la tensión entre la adaptación a la economía global y las necesidades y posibilidades del marco local. En este sentido, es importante señalar que el análisis desde la categoría de los SSIP sobre la inserción internacional en los países periféricos constituye una perspectiva teórica de incipiente desarrollo en la bibliografía especializada en la región (Pinto 2012).

En particular, durante los últimos años en los programas de investigación de economía política comparada en países periféricos (principalmente en Europa del Este, Asia y en América Latina), adquirió protagonismo el enfoque de variedad de capitalismos (Hall y Thelen 2009, Schneider y Soskice 2009, Aguirre y Lo Vuolo 2013, Madariaga 2018). Estos esfuerzos son objeto de críticas por la falta de sustentación empírica en la construcción de tipos ideales y el abordaje tangencial de la problemática sociopolítica relativa a la configuración de las formas de regulación y el rol del Estado (Amable 2004, Bizberg y Théret 2014). A partir de allí, el análisis de los sistemas de innovación y producción en la región demanda la construcción de un enfoque de base empírica contextualizado.

En este orden, en el presente trabajo, se busca realizar un aporte en relación con el vacío identificado en la bibliografía res-

pecto a trabajos en los que se abarque y sistematice la información empírica en la región desde esta perspectiva. El enfoque propuesto ofrece alternativas, actualizando los debates del pensamiento latinoamericano y reconociendo la existencia de diferencias específicas en las trayectorias de las economías de América del Sur propias de las dinámicas de cada modelo de desarrollo.

3 Sistemas de innovación y producción en América del Sur hacia el siglo XXI

Desde comienzos del siglo XXI y hasta mediados de la segunda década de los dos mil, en un contexto de crecimiento económico y mayor holgura presupuestaria en los principales países de la región, tuvo lugar un renovado impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación, ocupando un lugar destacado en la planificación de los modelos de desarrollo.²

Posteriormente, desde mediados de la década de los dos mil diez, y en un marco caracterizado por los coletazos de la crisis económica global, junto con el fin del ciclo de las materias primas y la mayor inestabilidad política, la región entró en un período de estancamiento que, con excepciones, se extendió y se agudizó con la crisis internacional desatada por la pandemia del COVID-19 a comienzos de la década de los dos mil veinte, donde nuevamente la volatilidad y la recesión debilitaron la recuperación de los presupuestos en actividades científicas y tecnológicas (ACT) e I + D.³

A continuación, se propone una síntesis de las transformaciones desde una visión sistémica en torno a tres dimensiones: (i) los cambios en el discurso y las nuevas prioridades estratégicas, (ii) los nuevos marcos legislativos y diseños institucionales e instrumentales y (III) la sostenibilidad social como misión del campo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

(i) Cambios en el discurso y las nuevas prioridades estratégicas

Desde comienzos del nuevo siglo, los discursos visibles en los nuevos gobiernos progresistas de los países de la región en torno a los modelos de políticas científicas y tecnológicas incorporaron objetivos en función de las restricciones estructurales al desarrollo de los países, buscando una mayor autonomía y señalando como fin último el desarrollo social.

Este quiebre argumental de comienzos del nuevo siglo confirmó la persistencia de los ciclos de divergencias y convergencias, propios del siglo XX, entre el diseño de las políticas públicas y la orientación de los modelos de desarrollo basculantes en el eje

2 El ciclo, o superciclo, de las materias primas se refiere a los altos precios de los *commodities* que experimentó la economía mundial entre 2004 y 2012-2014 impulsados, principalmente, por la creciente demanda asiática. Este ciclo, que tuvo la particularidad histórica de extenderse por casi una década, permitió a los países especializados en la producción de recursos naturales sostener altas tasas de crecimiento, acumular reservas internacionales y redefinir los márgenes presupuestarios para el diseño de las políticas públicas (De Angelis 2017).

3 Las ACT son definidas como aquellas directamente relacionadas con la generación, el perfeccionamiento, la difusión y la aplicación de conocimientos científicos y técnicos; incluyen I + D, difusión, formación de recursos humanos o servicios tecnológicos, entre otros. Por su parte, I + D se refiere a cualquier esfuerzo sistemático por aumentar el conocimiento y su uso para nuevas aplicaciones; incluye investigación básica, aplicada y desarrollo experimental.

izquierda-derecha (Bértola y Ocampo 2013, De Angelis 2018). No obstante, como se analiza a lo largo del trabajo, estos ciclos se reconocen no solo en una dimensión ideológica sino, fundamentalmente, material.

Argentina (Secyt 2006, Mincyt 2012), Brasil (MNCTB 2007) y Ecuador (Senacyt 2007)⁴ lanzaron sus planes de acción hasta 2010, definiendo ejes estratégicos y asignando partidas presupuestarias sin antecedentes en la materia. Entre los principales objetivos comunes, se encuentran la necesidad de colocar los sistemas científicos y tecnológicos al servicio del desarrollo humano y social, el aumento de las capacidades en torno a la economía del conocimiento y el fortalecimiento de la articulación público-privada.

En la misma línea, Bolivia, Uruguay y Venezuela incorporaron objetivos sociales coincidentes con los discursos regionales, mientras que Chile y Colombia lo incorporaron como objetivos accesorios derivados de la mejora de la competitividad (Conpes 2009, CNIC 2010, VCYT 2013, Casas *et al.* 2014).⁵ Por su parte, Perú y Paraguay implementaron políticas sectoriales específicas menos ambiciosas que sus pares (Ortiz y Eyzaguirre 2016, Servín 2016).

En cuanto a la definición de las prioridades estratégicas en el marco de restricciones al desarrollo socioeconómico, es importante considerar que tanto las coincidencias como las diferencias en la región están influidas por distintos elementos que van desde factores competitivos (posicionamiento global) e institucionales (capacidades acumuladas) hasta cuestiones específicas derivadas de la disponibilidad de financiamiento internacional de programas concretos, principalmente provenientes del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este sentido, a partir del análisis de los citados documentos, como ejes comunes aparecen el desarrollo de tecnologías vinculadas al procesamiento de recursos naturales con valor agregado (principalmente biotecnología, nuevos materiales y energías renovables) y la necesidad de desarrollar tecnologías de la información y la comunicación. En general, se trata de sectores dinámicos del nuevo paradigma tecnológico donde existen potencialidades para la inserción internacional y, en algunos casos, como en Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, importantes capacidades acumuladas.

Otro eje transversal adyacente, y asociado a la disponibilidad de financiamiento internacional proveniente de los organismos internacionales, fue la vinculación de las actividades científicas y tecnológicas con el desarrollo de infraestructura para el desarrollo social y en materia de energía y transporte.

(ii) Marcos legislativos y diseños institucionales

Durante la primera década de los dos mil, se materializaron los nuevos marcos legislativos y diseños institucionales reconociendo

- 4 Los acrónimos Secyt y Mincyt corresponden a la Secretaría de Ciencia y Tecnología y al posterior Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina. MNCTB corresponde al Ministerio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Brasil. Por último, Senacyt se refiere a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de Ecuador.
- 5 El Conpes es el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. El CNIC se refiere al Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad de Chile. Por su parte, el acrónimo VCYT corresponde al Viceministerio de Ciencia y Tecnología de Bolivia.

explícitamente (en algunos casos por primera vez) la dimensión sistémica de la innovación.

Durante el año 2001 se promulgó la nueva legislación en Argentina y en Bolivia; en 2003 se promulgó la Ley 2279 en Paraguay; en 2005 se forjaron los nuevos marcos legislativos en Uruguay y Venezuela; en Ecuador, durante 2006 y 2009, en Colombia (Casas *et al.* 2014, Gregosz 2016, Servín 2016).

Si bien existieron transformaciones en las instituciones nacionales y en los rangos según el organigrama de los distintos gobiernos que se fueron sucediendo, en general, se identifican distintos organismos que son coordinados por uno de mayor rango. Estos organismos rectores varían de acuerdo con el país, exhibiendo el rango de Ministerio o Viceministerio en Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela; de Gabinete Ministerial en Uruguay; de Secretaría en Ecuador; de Consejos en Perú, Paraguay y Colombia, y de Comisión Nacional, en el caso de Chile.

Por otro lado, y de forma más o menos generalizada, a lo largo de la segunda década puede identificarse una mayor dinámica de descentralización institucional e instrumental que evidencia el tránsito de planes nacionales hacia políticas regionales y locales, reconociendo la heterogeneidad y las diferentes realidades en el interior de los países (Casas *et al.* 2014).

De esta manera, es posible encontrar agencias dependientes de las diferentes áreas de gobierno que trabajan de manera coordinada con los principales organismos de innovación y producción como también con las universidades, institutos y las distintas agencias subnacionales. Desde allí, en la mayoría de los países emergió una problemática propia de los procesos de aprendizaje institucional y la conformación de las dinámicas sistémicas derivadas del solapamiento de funciones y los problemas de asignación presupuestaria.

En el trabajo de Bortagaray (2016), se recopilan los distintos instrumentos de política científica y tecnológica en América Latina durante 2010-2015, distinguiendo entre los de carácter horizontal (destinados a la generación de capacidades de las empresas y el funcionamiento de la economía en general) y los de carácter vertical (de aplicación en sectores específicos). Al observar los países de América del Sur, dentro de los instrumentos horizontales se destacan aquellos orientados al fortalecimiento de las instituciones públicas de los sistemas de innovación en la región con eje en la educación superior y la investigación científica, programas para la transferencia de tecnología y otras políticas de regulación y fomento de la actividad. Por su parte, los instrumentos orientados al sector privado se materializan a través de ayudas para promover la I + D a partir de fondos directos, subvenciones tributarias y programas de financiamiento.

En esta línea, la multiplicidad de instrumentos en distintos niveles evidencia que Brasil, Argentina, Chile y Uruguay aposta-

ron por instrumentos de promoción buscando desarrollar sectores económicos (como el energético, las tecnologías de la información y la comunicación o el agroindustrial) y tecnologías estratégicas (biotecnología, nanotecnología, biocombustibles, energías limpias o nuevos materiales, entre otros). Por su parte, en Perú y Paraguay se orientaron al desarrollo de fondos para apoyar las actividades de investigación e innovación endógenas.

(III) Inclusión social y desarrollo sostenible

Como sostienen Casas *et al.* (2014), con el cambio de siglo, el modelo de políticas en América del Sur pasó de estar centrada (desde finales de los ochenta) en la competitividad económica hacia modelos conscientes de la necesidad de legitimación democrática orientada por el bienestar social de su población enmarcados en un proceso de desarrollo nacional. En gran parte de los países de la región se exteriorizó la perspectiva social de las políticas en materia científica y tecnológica, principalmente tras la adopción de los objetivos de desarrollo e inclusión social como ejes transversales (Dagnino 2012, Theis 2013).⁶

En efecto, al observar los distintos instrumentos y planes estratégicos analizados, es posible advertir una convergencia en los objetivos de las trayectorias hacia el nuevo lema de «desarrollo sustentable e inclusivo». La impronta social se puede observar en programas como Prosacia y Habitare, en Brasil; Ideas para el Cambio, en Colombia; los Fondos Sectoriales, vinculados al agua y al desarrollo social, en México; Incagro y el Centro de Innovación Tecnológica, en Perú, o el proyecto Ceibal en Uruguay, entre otros (Lemarchand 2014, Bortagaray 2016). Por su parte, sobre el final del artículo, se recoge la dimensión de la sustentabilidad, ya no en términos internos, sino en la conformación de los patrones de inserción externa y su vinculación con la perspectiva tecnológica.

Sobre estas tres dimensiones y su significancia, en lo sucesivo, en el trabajo se aborda el estudio empírico en torno a una serie de indicadores de insumo y resultado que permiten explorar el alcance de un desempeño más virtuoso desde la primera década de los dos mil y el cambio de tendencia hacia el tercer lustro. Esto permite dimensionar el alcance de la pretensión sistémica descrita hasta aquí e identificar algunas de las principales virtudes y limitantes a los que se enfrentan los países de la región.

4 Inversión y recursos humanos

Según los datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología de Iberoamérica (Ricyt), desde 2003 hubo un importante in-

6 Existieron matices discursivos: por ejemplo, en Colombia y Chile, los objetivos se orientan a la competitividad y desarrollo económico.

crecimiento en los gastos en I + D en la región, alcanzando máximos históricos, aunque no de manera generalizada.

Brasil, único país con un gasto en I + D mayor al 1 % del producto interno bruto (PIB), registró un desempeño creciente, alcanzando un máximo del 1,34 % del PIB en 2015. En segundo lugar, se encuentra Argentina, con un gasto en ascenso desde 2002, alcanzando una inversión máxima del 0,63 % en 2012 y con un deterioro posterior hasta posicionarse en el 0,46 % del producto para 2019. En tercer lugar, se encuentra Uruguay alcanzando un máximo del 0,53 % hacia 2019.

En un segundo nivel, se ubican Chile, Ecuador, Colombia y Venezuela. Chile muestra un desempeño estable, con un máximo del 0,39 % en 2013. Ecuador, por su parte, presenta una mejora relativa desde 2008 y, al menos, hasta 2014, con el 0,44 % del PIB (último dato disponible). Colombia también registró un crecimiento, aunque bajo, en términos relativos a sus socios regionales, duplicando sus esfuerzos desde comienzos de siglo hasta alcanzar un máximo del 0,32 % en 2015 y retrocediendo al 0,23 % para 2019. Por su parte, Venezuela duplicó el esfuerzo entre 2005 y 2015, tocando un máximo del 0,44 %.

Por último, Bolivia, Paraguay y Perú son los casos de menor inversión en I + D de la región y donde los datos no revelan un crecimiento significativo durante el período, registrando valores promedio del 0,16, 0,15 y 0,13 %, respectivamente, para el período 2010-2018.

Por otro lado, observar el gasto en dólares corrientes en I + D por habitante desvela un crecimiento acelerado desde 2006, alcanzando un máximo en 2014 de 462 000 dólares para el conjunto de países. Brasil lidera los esfuerzos con un máximo de 155 000 dólares por habitante en 2014, mientras que Argentina, en segundo lugar, alcanzó un máximo de 93 000 dólares por habitante en 2015. En tercer lugar, se ubican Chile y Uruguay. Si bien Chile revela esfuerzos máximos de 61 000 dólares por habitante durante 2013, vale señalar el caso de Uruguay que muestra el mayor crecimiento relativo desde 2008, superando los 85 000 dólares por habitante hacia 2019. Colombia y Ecuador muestran valores máximos en torno a los 25 000 y 28 000 dólares respectivamente, durante 2014. Perú y Paraguay revelan un desempeño constante pero marginal en comparación con el resto de los países.⁷

Si bien las inversiones fueron fundamentalmente motorizadas por el sector público, según datos de la Ricyt, en Brasil el sector productivo (conformado por empresas públicas y privadas) explicó el 43 % del total (2018); en Argentina, el 26 % (2019); en Chile, el 29 % (2018) y, en Colombia, el 45 % (2019), mientras que, en Ecuador y Paraguay, el sector productivo explica una porción marginal inferior al 5 % del total del gasto. Si bien no es una relación lineal, la primacía del sector público tiende a representar los esfuerzos en

7 Para Venezuela y Bolivia, no se cuenta con datos de toda la serie para realizar un análisis del desempeño.

ciencia básica, mientras que el lugar secundario del sector privado representa la falta de desarrollos aplicados.

Por otro lado, al observar el gasto en I + D, según la distribución de los recursos de acuerdo con las disciplinas científicas y tecnológicas, a pesar de que no existen datos para todos los países, al observar la distribución de las inversiones por disciplinas, es posible advertir en la región determinadas mejoras en torno al aumento de los recursos destinados a las ciencias naturales y exactas, junto con la ingeniería y tecnología.

El desempeño de los recursos humanos dedicados a actividades de investigación, medido por la cantidad de investigadores por cada 1000 personas de la población económicamente activa (PEA), muestra nuevamente que Brasil, Argentina, Uruguay y Chile son los países con mejor desempeño en este indicador. Argentina es el país que presenta mayor número de investigadores, con un máximo en 2016 de 4,8 investigadores por cada 1000 personas de la PEA, doblando el número de comienzos de siglo. Brasil tuvo un desempeño similar, alcanzando un máximo de 3,25 investigadores hacia 2015. Chile mostró un registro más estable, alcanzando su máximo en 2016, con 1,6 investigadores por cada 1000 potenciales trabajadores, mientras que el valor más bajo de la década es de 1,18 en 2013. Uruguay se encuentra en cuarto lugar, decreciendo durante toda la década de los dos mil diez, pasando de 1,82 investigadores por cada 1000 personas a 1,59 en 2019.

Debe mencionarse el caso de Ecuador que, partiendo de valores muy bajos, en torno a 0,12 a comienzos de la década, llegó a contar con 1,58 investigadores según el último dato (2014). El resto de los países de la región desvelan un desempeño más modesto, con menos de 1 investigador por cada 1000 personas de la PEA para 2019.

No obstante las mejoras relativas, la cantidad de investigadores y de graduados doctores por millón de habitantes continúa siendo baja. Asimismo, se sostuvo cierta debilidad en torno a las disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM), que representan campos vinculados a los sectores económicos más dinámicos a escala global y de mayor valor agregado. En la región, más del 50 % de los graduados y el 40 % de los doctores pertenecen a ciencias sociales y humanas, relación que se invierte en los países industrializados y en las principales economías de Asia.

Por último, estos indicadores deben asociarse a los resultados mediante la publicación de artículos científicos y técnicos en revistas académicas (tabla 1). Los datos para 2018 revelan que Brasil lidera el *ranking*, con más de 60 000 artículos, seguido por Argentina, con 8,8000; Colombia y Chile, con algo más de 7,7000 y, en cuarto lugar, Ecuador, con más de 2,1000 publicaciones. No obstante, al considerar estos números en relación con el personal investigador con dedicación completa por cada millón de habitantes,

Colombia lidera la productividad, con 81 artículos por investigador, seguido por Brasil, con 67 artículos; Chile, con 14; Argentina, con 7; Ecuador, con 5 artículos y Uruguay, con 1,2 artículos por investigador.⁸

5 Indicadores de resultados y capacidades productivas

Es importante observar el desempeño de aquellos indicadores asociados a la generación de derechos de propiedad intelectual producto de la innovación tecnológica. Asimismo, en línea con los objetivos del trabajo y como se analizará más adelante, se debe considerar como *output* observable la complejidad de la estructura productiva y su inserción internacional.

Para el desempeño de las patentes, se consideran los tres principales indicadores derivados de la actividad innovadora estimados por la Ricyt: la tasa de dependencia, el indicador de autosuficiencia y el coeficiente de invención.

La tasa de dependencia expresa la relación entre patentes solicitadas por no residentes y residentes, donde los valores mayores a 1 enuncian que la mayoría son solicitadas desde el exterior; es decir, que corresponde a invenciones desarrolladas fuera del país. Si bien se evidencia un comportamiento errático a escala regional, interesa analizar las diferencias intrarregionales.⁹ Observando el desempeño promedio de este coeficiente para los años 2010-2018, entre los países con menor tasa de dependencia se encuentran Brasil (3), Chile (6,3), Argentina (6,6) y Colombia (7,2), con una mejora sustancial en la segunda década del siglo XXI. Por su parte, el resto de los países muestran valores por encima del promedio regional: Ecuador (46), Paraguay (23), Bolivia (19), Perú (15) y Venezuela (14).

Con el indicador de autosuficiencia, se mide la relación entre las patentes solicitadas por residentes y el total. Al calcular y observar el promedio para los años 2010-2018, es posible señalar cómo los países con mayor capacidad son Brasil (0,25), Chile (0,15), Colombia (0,15), Argentina (0,14) y Venezuela (0,11). El resto de los países muestran un desempeño muy por debajo, evidenciando menores grados de capacidades científicas y tecnológicas acumuladas: Bolivia (0,08), Perú (0,07), Ecuador (0,05), Paraguay (0,05) y Uruguay (0,05).

El coeficiente de invención, en el que se muestra el número de patentes solicitadas por cada 100 000 habitantes, revela un deterioro generalizado en casi todos los países, salvo en Chile, donde fue más estable, y en Colombia, donde se evidencian mejoras relativas. Nuevamente, se calculó el promedio para los años 2010-

8 Es importante señalar que los resultados de los países de la región con mejor desempeño (Colombia y Brasil) se ubican incluso mejor que algunos países centrales. A partir de los datos del Banco Mundial, este indicador de productividad académica alcanza valores de 20 artículos para Alemania, 14 artículos para Francia y 13 para Canadá. China y Estados Unidos, por su parte, superan la relación de 400 artículos por investigadores a jornada completa.

9 El desempeño de estos indicadores a escala global es de por sí muy bajo; por ejemplo, en 2006, la solicitud de nuevas patentes proveniente de América Latina fue del 3 % del total global (las de Asia eran el 49,7 %), mientras que, en 2016, bajó al 2 % y, en 2018, al 0,62 %. Asimismo, el 80 % de las patentes en América Latina pertenecen a empresas extranjeras.

2018, y los países que más patentes solicitaron fueron Brasil (con 3,8 solicitudes por cada 100 000 habitantes), Chile (2,1), Argentina (1,3), Uruguay (0,85) y Colombia (0,6). Por su parte, Bolivia (0,2), Ecuador (0,1), Paraguay (0,2), Perú (0,2) y Venezuela (0,2) evidencian los coeficientes de invención más bajos de la región.

| | Usos de Internet | | Comercio internacional bienes y servicios TIC | | | Indicadores multidimensionales | | Indicadores I+D | | |
|------------------|------------------|----------------|---|-----------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| | Usuarios (1) | Servidores (2) | EXPO bienes TIC % (3) | IMPO bienes TIC % (3) | EXPO servicios TIC % (4) | Índice Mundial de Innovación (5) | Índice de Complejidad 2020 (6) | Invest. full time (7) | Artículos científicos y técnicos (8) | Gasto en I + D / PIB (9) |
| Argentina | 74 | 3687 | 0,1 | 8,1 | 9,6 | 28,3 | 0,08 | 1,192 | 8,811 | 0,54 |
| Bolivia | 55 | 210 | 0,1 | 3,3 | 1,3 | 22,8 | -0,99 | 164 | 102 | 0,16 (2009) |
| Brasil | 67 | 3087 | 0,3 | 9 | 8,1 | 31,9 | 0,43 | 888 | 60 148 | 1,26 |
| Chile | 82 | 12 914 | 0,3 | 7,7 | 3,6 | 33,9 | -0,19 | 493 | 7122 | 0,36 |
| Colombia | 65 | 405 | 0,3 | 9,9 | 7,8 | 30,8 | 0,13 | 88 | 7195 | 0,24 |
| Ecuador | 57 | 380 | 0 | 4,5 | 1,6 | 24,1 | -1,1 | 399 | 2142 | 0,44 (2014) |
| Paraguay | 68 | 475 | 0,1 | 20,5 | 0,8 | 33,6 | -0,45 | 135 | 98 | 0,15 |
| Perú | 60 | 455 | 0,1 | 8,3 | 2,2 | 28,8 | -0,68 | | 163 | 0,13 |
| Uruguay | 77 | 1922 | 0,1 | 6,7 | 16,3 | 30,8 | 0 | 696 | 852 | 0,48 |
| ALC | 66 | 1964 | 5,8 | 11,3 | 5,1 | 27,5 | | 580 | 108 228 | 0,71 |

| | Exportaciones Alta Tecnología 2019 | | Cargos por el uso de propiedad intelectual (Regalías – Royalties) 2019 | | Solicitudes de patentes presentadas 2019 | | Solicitudes de marcas 2019 | Solicitudes de diseño industrial presentadas (por recuento) 2019 | |
|------------------|------------------------------------|---------------------------|--|-----------------------|--|---------------|------------------------------|--|--------------|
| | En millones de USD | % total EXPO manufacturas | Ingreso en mill. de USD | Pagos en mill. de USD | Residentes | No residentes | Solicitud marcas registradas | Residente | No residente |
| Argentina | 562 | 5,2 | 272 | 1714 | 442 | 326 | 15 304 | 1052 | 997 |
| Bolivia | 14 | 3,4 | | 76 | 59 | 277 | 3491 | 16 | 43 |
| Brasil | 9428 | 13,3 | 641 | 5246 | 5464 | 19 932 | 31 258 | 4226 | 2206 |
| Chile | 676 | 7,5 | 45 | 1757 | 438 | 2799 | 14 032 | 51 | 477 |
| Colombia | 759 | 9,1 | 93 | 734 | 422 | 1735 | 19 569 | 331 | 337 |
| Ecuador | 68 | 5,5 | 2 | 121 | 29 | 408 | 7080 | 79 | 75 |
| Paraguay | 76 | 7,2 | | 19 | | | 5374 | 159 | 62 |
| Perú | 179 | 4,1 | 26 | 349 | 137 | 1122 | 12 853 | 133 | 249 |
| Uruguay | 117 | 8,3 | 45 | 121 | 23 | 500 | 5279 | 53 | 62 |
| ALC | | 14,2 | 1164 | 11 529 | 8391 | 45 774 | 198 679 | 7498 | 7409 |

- (1) Los usuarios de Internet son personas que han utilizado Internet en los últimos tres meses como % de la población total para 2019.
- (2) La cantidad de certificados y protocolos de seguridad distintos y de confianza pública por millón de habitantes en 2020.
- (3) Como porcentaje del total de exportaciones de bienes.
- (4) Las exportaciones de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones incluyen servicios informáticos y de comunicaciones y servicios de información (datos de 2020).
- (5) En el Índice Mundial de Innovación, se clasifican los resultados de la innovación de unos 131 países y economías de distintas regiones del mundo, sobre la base de más de 80 indicadores. En el informe, publicado conjuntamente por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Universidad Cornell y el Institut Européen d'Administration des Affaires (Insead), se ofrece una clasificación anual de las capacidades y el desempeño innovativo. Suiza encabeza el *ranking*, con un índice de 68 y los últimos 30 países del *ranking* muestran un indicador menor a 20 (datos de 2020).
- (6) El índice de complejidad económica (ECI) del Observatorio de Complejidad Económica del Instituto de Tecnología de Massachusetts (OEC). El ECI es una medida de la capacidad de una economía que se basa en una serie de indicadores macroeconómicos, incluido el nivel

de ingresos de un país, el crecimiento económico, la desigualdad de ingresos, el gasto en ciencia y tecnología y las emisiones de gases de efecto invernadero. Se considera un índice alto de complejidad económica el superior a 1, un índice intermedio aquel que varía entre 1 y 0,6 y un índice bajo al inferior a 0,6 (datos de 2018 y 2019). La metodología del cálculo está disponible en la página del OEC y puede consultarse también a partir de Bahar *et al.* (2014).

- (7) Investigadores a tiempo completo por millón de personas (promedio 2010-2018).
- (8) Publicaciones de artículos científicos y tecnológicos en revistas académicas (datos de 2018).
- (9) Inversión/gasto en I + D como porcentaje del PIB (promedio 2010-2018).

Tabla 1

Principales indicadores de desempeño en ciencia, tecnología e innovación para América del Sur¹⁰

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, Oficina Internacional de Propiedad Intelectual, el Observatorio de Complejidad Económica y la Ricyt.

Otro parámetro para observar es la diferencia entre los ingresos y los pagos de regalías por el uso de propiedad intelectual, la cual ilustra el impacto en el balance de pagos en relación con el posicionamiento dependiente. Según los datos recogidos en la tabla, todos los países de la región presentan posiciones deficitarias. Brasil registra un déficit de 4,6000 millones de dólares; Chile, 1,7000 millones; Argentina, 1,4000 millones, y Colombia, 600 millones. Entre los países con mayor equilibrio se encuentran Paraguay, con el menor déficit (en torno los 19 millones), seguido por Uruguay y Bolivia (76 millones).

Mientras que la solicitud de marcas registradas resulta en un indicador de innovación asociado al ritmo de actividad y el tamaño de la economía, las solicitudes de diseños industriales presentadas (por residentes y no residentes) constituyen un *proxy* de innovación dentro del sector manufacturero. Siguiendo los datos de la tabla 1, Brasil, Argentina y Paraguay muestran los mejores desempeños relativos de la actividad inyectiva de la industria local, mientras que Chile, Bolivia y Perú revelan un mayor dinamismo de las solicitudes de no residentes. A nivel de firmas, las empresas más innovadoras medidas por generación y solicitudes de patentes en América del Sur se encuentran en Brasil, Chile, Argentina y Colombia (Lemarchand 2016).

Un dato interesante es que las pequeñas y medianas empresas de la región invierten en actividades científicas y tecnológicas proporcionalmente más que las grandes empresas (considerando el volumen de ventas). No obstante, el impulso global de estas firmas a la I + D se mantiene en valores bajos en términos relativos. En efecto, la dinámica del sector privado en la región refleja, en términos generales, trazos de una cultura rentista no innovativa, que se expresa también en las formas de inserción internacional y la falta de una apuesta por la innovación endógena, fragmentando las dinámicas sistémicas entre la innovación y la producción local (De Angelis 2022).

Como preámbulo del análisis del próximo apartado, en la tabla 1, se incorporan dos indicadores multidimensionales asociados a la incidencia del complejo científico y tecnológico y de las actividades de innovación sobre la estructura productiva: en primer lugar, el Índice Mundial de Innovación, publicado por la OMPI, donde se recogen 80 in-

10 Se excluye de esta tabla a Venezuela, por no contar con la disponibilidad de los datos para la mayoría de los rubros.

dicadores diferentes para estimar las capacidades de innovación y sus resultados en 131 países.¹¹ Este indicador muestra un bajo desempeño regional de manera uniforme, con valores promedio en América del Sur levemente por encima de la media de América Latina (29,3 frente a 27,5). Como referencia, cabe mencionar los valores de las principales economías del mundo, que muestran valores sustancialmente superiores; por ejemplo, un promedio de 46,9 en la Unión Europea, un 53,3 en China y 60 en Estados Unidos.

El segundo indicador es el índice de complejidad económica (ICE), con el cual se miden la diversidad y la complejidad (en términos de contenido científico y tecnológico) de la canasta exportadora. El desempeño del indicador muestra correlación negativa con la desigualdad y una correlación positiva con el crecimiento; asimismo, un menor grado de complejidad refleja modelos orientados hacia fuera (menor integración) y más primarizados (Bahar *et al.* 2014). Como referencia, se considera un índice alto de complejidad económica el superior a 1, un índice intermedio aquel que varía entre 1 y 0,6 y un índice bajo al inferior a 0,6. Como veremos en el próximo epígrafe, durante las primeras dos décadas del siglo XXI, el ICE muestra valores negativos para casi todos los países de la región salvo Brasil, Argentina y Uruguay. Colombia, por su parte, muestra una dinámica positiva, alcanzando valores positivos en 2020 (tabla 2).

Con base en la evidencia expuesta hasta aquí, es posible diferenciar entre las economías más innovadoras de América del Sur, cuyo desempeño se encuentra por encima de la media regional, y aquellas reseñadas como no innovadoras con resultados por debajo de la media. Para ello, se analizó el rendimiento de cada país para el conjunto de indicadores considerando la distancia respecto a la media regional. Entre las primeras encontramos a Brasil, con valores por encima de la media en al menos 12 indicadores, seguido por Argentina, Chile y Uruguay, con un mejor posicionamiento relativo en 10 indicadores y Colombia en 9. El resto de los países de la región se encuentran dentro de la categoría de economías no innovadoras, con un desempeño por debajo de la media en las principales dimensiones analizadas. Este punto se retomará al final del trabajo, con el objetivo de ofrecer una síntesis complementaria, de acuerdo con el grado de diversificación y el tipo de producto de exportación.

6 La inserción internacional de los sistemas de innovación y producción

En este epígrafe, se analizará el posicionamiento de los países a partir de la inserción productiva internacional desde la perspectiva científica y tecnológica, principalmente a partir del desempeño de los bienes y la especialización y diversificación de la estructura productiva exportadora.

11 Con este indicador, se estima el desempeño y esfuerzos públicos y privados desde distintas dimensiones (ciencia, tecnología e innovación, propiedad intelectual, finanzas y operaciones de capital de riesgo, impacto ambiental y transición energética e impacto socioeconómico de las innovaciones, entre otras).

Respecto a los servicios basados en conocimiento, en la tabla 1, se ofrecen los datos de las exportaciones de servicios TIC (como porcentaje del total de exportaciones). Uruguay, junto con Argentina, Brasil y Colombia, lidera la inserción internacional de este tipo de servicios. En este sentido, se deben destacar la implementación de instrumentos para el desarrollo de la industria del *software* y de servicios informáticos dentro de la planificación estratégica de estos países.

Junto a este parámetro de desempeño, es necesario considerar los indicadores de uso de Internet, dado que permiten dimensionar el acceso como un recurso esencial para los sectores más dinámicos del nuevo paradigma tecnológico. En particular, considerando el tamaño de las economías, cabe destacar a Chile como la economía con mayor cantidad de servidores de Internet, seguido de Uruguay. En el mismo sentido, observando los usuarios de Internet como porcentaje de la población total, Chile lidera el *ranking* (con más del 82 % de la población con acceso a Internet), seguido por Uruguay (76 %) y Argentina (74 %).

En cuanto al análisis de los bienes, en primer lugar, es importante mencionar que el desempeño de las canastas exportadoras durante este período estuvo atravesado por el auge del precio de los productos básicos que experimentó la economía internacional desde 2004. En efecto, la distribución de las exportaciones según su contenido tecnológico, con base en los datos del BID y ordenadas siguiendo la tipología de Lall (2000),¹² revela que los recursos naturales y sus procesamientos (manufacturas basadas en recursos naturales) constituyen el 75 % de las exportaciones de bienes en la región (tabla 2).

Los datos evidencian diferencias sustanciales entre los países. En la tabla 2, se muestra la evolución de esta distribución promedio tomando los años 2004, 2008 y 2016 (años de referencia del ciclo económico), junto con el comportamiento del índice de concentración Herfindal-Hirschman (IHH)¹³ y la evolución del ICE de las canastas exportadoras.

Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay presentan estructuras de exportación donde los recursos naturales y las industrias de procesamiento alcanzan el 80 % del total, aunque con distinto grado de distribución de los productos (tabla 3). En Venezuela, para 2015, más del 95 % de sus exportaciones se explicaban por productos básicos (petróleo y derivados).

Brasil aparece como la economía más diversificada en términos de contenido tecnológico de las exportaciones, seguido por Argentina, Colombia y Uruguay. Asimismo, Brasil, Colombia, Uruguay y Argentina son los países con mayor capacidad exportadora en industrias de alta tecnología en la región.

12 Resulta oportuno reflexionar hasta qué punto los esfuerzos que realizan los países de la región en materia de ciencia, tecnología e innovación son recogidos por la metodología para ordenar las exportaciones según el contenido tecnológico de los bienes. Si bien en este artículo el análisis se realizó siguiendo el enfoque dominante dentro de la bibliografía especializada y recogido por los principales organismos internacionales para la construcción estadística, esta metodología se basa en la caracterización y la complejidad del producto final, subestimando la incorporación de tecnología en los procesos productivos. Esto resulta particularmente importante en las economías especializadas en el procesamiento de recursos naturales renovables, donde el desarrollo de innovaciones endógenas no siempre está contemplado. Este aspecto es abordado de forma transversal a lo largo del artículo. Asimismo, la pretensión comparativa sobre países con estructuras productivas similares otorga a este enfoque una capacidad analítica relevante.

13 Con el índice de Herfindahl-Hirschman, se mide la concentración de la canasta exportadora. Un país con una cartera de exportaciones perfectamente diversificada tendrá un índice de 0, mientras que un país con una sola exportación tendrá un valor de 1 (menos diversificado).

| | PB | MRRNN | MBT | MMT | MAT | IHH | ICE 2004 | ICE 2008 | ICE 2016 | ICE 2020 |
|------------------|------|-------|------|------|-----|------|----------|----------|----------|----------|
| Argentina | 46,7 | 24,6 | 4,9 | 17,8 | 2,4 | 0,17 | 0,25 | 0,34 | 0,27 | 0,08 |
| Bolivia | 73,8 | 14,6 | 4,8 | 1,5 | 0,4 | 0,35 | -0,79 | -0,76 | -0,97 | -0,99 |
| Brasil | 37,8 | 20,7 | 7,8 | 24,4 | 6,4 | 0,10 | 0,61 | 0,75 | 0,55 | 0,43 |
| Chile | 39,6 | 49,6 | 1,7 | 4,5 | 0,6 | 0,34 | -0,62 | -0,23 | -0,16 | -0,19 |
| Colombia | 52,4 | 16,1 | 10,5 | 13,9 | 2,4 | 0,25 | -0,06 | -0,03 | 0,10 | 0,13 |
| Ecuador | 72,5 | 20,3 | 2,3 | 3,0 | 0,8 | 0,47 | -1,01 | -0,82 | -1,02 | -1,10 |
| Paraguay | 49,2 | 10,2 | 4,0 | 1,9 | 0,5 | 0,40 | -0,51 | -0,65 | -0,74 | -0,45 |
| Perú | 43,6 | 26,6 | 8,4 | 2,4 | 0,4 | 0,25 | -0,91 | -0,71 | -0,63 | -0,68 |
| Uruguay | 53,7 | 20,9 | 14,5 | 7,1 | 2,1 | 0,21 | 0,14 | 0,06 | 0,17 | 0,00 |
| Venezuela | 75,4 | 16,5 | 2,0 | 6,1 | 0,4 | 0,73 | -0,21 | -0,10 | -0,60 | -1,00 |

Nota: PB: productos primarios; MRRNN: manufacturas basadas en recursos naturales; MBT: manufacturas de baja tecnología; MMT: manufacturas de media tecnología; MAT: manufacturas de alta tecnología; IHH: índice de concentración Herfindal-Hirschman; ICE: índice de complejidad económica.

Tabla 2

Distribución del contenido tecnológico de los bienes exportados (promedio de 2004, 2008 y 2016), IHH e ICE años seleccionados

Fuente: elaboración propia con base en datos del BID y el OEC (2023).

Esta clasificación de los bienes según el contenido tecnológico basada en la tipología de Lall (2000) asume que la mayor intensidad de conocimiento en la producción implica, en general, mayor valor agregado, alentando al desarrollo económico y tecnológico del país. En efecto, la producción de estos bienes suele evidenciar trayectorias productivas con significativas inversiones en investigación y desarrollo, afectando positivamente a la diversidad de la estructura productiva.

Si bien el análisis se realiza siguiendo el enfoque dominante dentro de la bibliografía especializada —y recogido por los principales organismos internacionales para la construcción estadística—, esta metodología se basa en la caracterización y la complejidad del producto final, subestimando la incorporación de tecnología en los procesos productivos y el relacionamiento entre sectores. Resulta oportuno cuestionar si los esfuerzos que realizan los países de la región en materia de ciencia, tecnología e innovación son recogidos en este enfoque. Esto resulta particularmente importante en las economías especializadas en el procesamiento de recursos naturales renovables, donde el desarrollo de innovaciones endógenas no está contemplado.¹⁴

En tal sentido, es importante subrayar la necesidad de acompañar este tipo de indicadores con un análisis cualitativo y cuantitativo de los sistemas de innovación y producción, tal como se ha realizado en la primera parte del trabajo. Asimismo, en los estudios más recientes, se incorpora el mencionado enfoque de la complejidad recogido en el ICE, el cual funciona como un *proxy* para esti-

14 Por mencionar dos ejemplos, el desarrollo de semillas modificadas genéticamente que pueden dar lugar a importantes saltos en la productividad es recogido como exportaciones de productos con el menor nivel de tecnología posible. Asimismo, la producción de celulosa o madera es catalogado como rudimentario en términos tecnológicos, pero, detrás de este proceso, se sostienen dinámicos ecosistemas de innovación con los que buscan mejorar la productividad y disminuir el impacto ambiental. Para una crítica a este enfoque véase Hatzichronoglou (1997) y Aboal *et al.* (2016).

mar la complejidad en términos de intensidad científica y tecnológica (grado de especialización requerido) y diversidad (variedad de productos) de las exportaciones (Bahar *et al.* 2014).

La evolución del ICE muestra que todas las economías de la región presentan un índice de complejidad bajo. Brasil es el país que muestra mayor complejidad, seguido por Argentina y Uruguay. Asimismo, es necesario destacar el desempeño de Colombia, con valores positivos desde 2016. Por su parte, el resto de los países tienen un ICE negativo, destacándose los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela con el peor desempeño.

Por su parte, el desempeño del IHH muestra, en todos los casos, excepto en Paraguay, Ecuador y Chile, un aumento de la concentración de las canastas exportadoras. En efecto, confirma el mayor grado de diversificación en Brasil, seguido por Argentina, Uruguay y Perú, que se encuentran por debajo del promedio regional para 2016 (IHH de 0,3). Por su parte, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Venezuela son las economías menos diversificadas, mientras que Chile y Colombia se ubican en torno al valor promedio regional.

Con todo, y a partir de los datos disponibles en la tabla 3, en los que se muestran los tres principales productos de exportación de cada país para el año 2019 y su representación agregada respecto al total, es posible terminar de trazar un perfil específico de las capacidades de cada país, de acuerdo con su especialización comercial.

En este orden de análisis, además de la diversificación y el contenido tecnológico, resulta clave observar la distribución entre los principales productos de exportación y pensar en la especialización distinguiendo los recursos renovables y no renovables como un elemento fundamental en torno a la sostenibilidad de los sistemas de innovación y producción de la región. Esta dimensión resulta fundamental para pensar en la inserción internacional futura y las posibilidades de vinculación interregional de cara a los determinantes del nuevo paradigma tecnológico orientado por los desafíos ambientales (Colombo y De Angelis 2021).

Consecuentemente, a partir de estos datos, es posible diferenciar entre aquellas economías sustentadas en la producción de recursos no renovables (petróleo y derivados de su procesamiento, metales y minerales y derivados) y aquellas economías más dinámicas con capacidad de producción e inserción con base en los recursos renovables (la tierra para la producción de cultivos y la cría de animales, así como el uso de los mares para la obtención de pescados y moluscos).

En las primeras, donde se encuentran Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador, se evidencia, además, una mayor concentración en torno a estos productos asociados a formas no renovables de producción. De manera adicional, resulta clave observar que las trayectorias tecnológicas globales en torno a estas indus-

trias se orientan, fundamentalmente, en mejoras en la productividad a partir de una mayor eficiencia de las formas extractivas y en morigerar el impacto ambiental.

| País/producto | % primer producto de exportación | % segundo producto de exportación | % tercer producto de exportación | Total 3 productos principales |
|----------------------|--|--|---|--------------------------------------|
| Argentina | Pélets y residuos de aceite de soja | Maíz | Vehículos de motor para transporte | 29,5 % |
| | 13,8 | 9,7 | 5,99 | |
| Bolivia | Gas petróleo | Oro | Zinc | 63 % |
| | 29,5 | 23 | 10,5 | |
| Brasil | Haba de soja | Petróleo | Minerales de hierro | 31,9 % |
| | 11,4 | 10,6 | 9,9 | |
| Chile | Mineral de cobre | Cobre refinado | Pescado filetes | 48,7 % |
| | 25,9 | 18,9 | 3,93 | |
| Colombia | Petróleo | Carbón | Petróleo refinado | 53,8 % |
| | 32,2 | 13,9 | 7,7 | |
| Ecuador | Petróleo | Crustáceos | Bananas | 66,3 % |
| | 34,3 | 17 | 15 | |
| Paraguay | Haba de soja | Electricidad | Harina de soja | 49,3 % |
| | 20,3 | 20,1 | 8,9 | |
| Perú | Mineral de cobre | Oro | Petróleo refinado | 45,2 % |
| | 26 | 14,5 | 4,7 | |
| Uruguay | Pulpa de madera | Carne bovina congelada | Habas de soja | 41,1 % |
| | 17,2 | 16,5 | 7,4 | |
| Venezuela | Petróleo | Petróleo refinado | Alcoholes acíclicos | 90,40 % |
| | 83,1 | 5,1 | 2,2 | |

Tabla 3

Principales productos de exportación por países, 2019

Fuente: elaboración propia con base en los datos del OEC.

Por su parte, entre las segundas, donde colocamos a Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil, los sistemas de innovación y producción permiten sustentar las mejoras de productividad en el escalonamiento en las cadenas globales de valor a partir de formas de producción renovables con base en la incorporación de desarrollos tecnológicos endógenos.

En este orden de análisis, a partir de lo expuesto, es posible pensar la construcción de una tipología sobre la base de la caracte-

rización realizada de los sistemas de innovación y producción en la región. En la tabla 4, se resumen los principales resultados a partir de dos categorías: en primer lugar, el tipo de economía (innovadora o no innovadora), determinado por las capacidades del sistema de innovación y producción analizado en el tercer epígrafe y, en segundo lugar, el tipo de producto a partir de la participación de los principales bienes en la canasta exportadora, distinguiendo entre los renovables y no renovables, junto con el grado de concentración y la complejidad en términos tecnológicos de su canasta exportadora (diversificada y no diversificada).

| Tipo de economía/tipo de producto | Innovadora | No innovadora |
|--|------------|---------------|
| Diversificada y renovable | Brasil | |
| | Argentina | |
| | Uruguay | |
| Diversificada y no renovable | | Perú |
| No diversificada y renovable | | Paraguay |
| No diversificada y no renovable | Chile | Ecuador |
| | Colombia | Bolivia |
| | | Venezuela |
| | | |

Tabla 4

Síntesis de los tipos de economía en América del Sur

Fuente: elaboración propia.

A partir de allí, resultan cinco categorías de países.

En primer lugar, se sitúa el grupo de economías con mayores capacidades de innovación, especializados en el procesamiento de recursos naturales renovables y con una estructura de exportaciones diversificada. En este grupo se ubican Brasil, Argentina y Uruguay.

En segundo lugar, dentro de las economías innovadoras, se encuentran Chile y Colombia, que presentan una estructura de exportaciones dominada por los productos no renovables de bajo contenido tecnológico, concentrada en los minerales, en el caso de Chile, y en el petróleo y carbón, en el caso de Colombia.

En tercer lugar, en cuanto a los países no innovadores, Perú presenta una economía especializada en productos no renovables, pero con una estructura de exportaciones menos concentrada que sus pares, con un IHH por debajo de la media regional y una mejor distribución de los principales productos de exportación.

En una cuarta categoría, encontramos a Paraguay, como una economía no innovadora y dentro de los países especializados en el procesamiento de recursos naturales renovables, pero menos diversificada.

Por último, en quinto lugar, tenemos el caso de Ecuador, Bolivia y Venezuela, como economías no innovadoras, especializadas en la

producción y el procesamiento de recursos naturales no renovables y con un grado de concentración de las exportaciones medido por el IHH por encima de la media regional.

7 Conclusiones

Este artículo se considera una línea de partida para trabajos que permitan profundizar en el análisis sobre la realidad regional desde una perspectiva comparada. En la introducción al problema, se señaló la heterogeneidad como un elemento omnipresente que obliga a pensar en categorías que otorguen una mayor precisión analítica y, al mismo tiempo, alertar sobre las inconsistencias de las generalizaciones en la región. En este marco, y recuperando la tradición estructuralista junto con la dimensión sistémica de la innovación y la perspectiva científica y tecnológica de la inserción internacional, en el trabajo, se recogen dos grandes categorías para ofrecer una caracterización de los sistemas de innovación y producción en América del Sur.

Esta tipología, que obliga a profundizar la perspectiva analítica como un campo de estudio interdisciplinario, fue pensada desde lo general a lo particular. Señalamos que el ritmo del crecimiento económico en la región en un contexto de auge de los precios de las materias primas marcó el ciclo de fortalecimiento y debilitamiento de la ciencia, la tecnología y la innovación en términos presupuestarios en lo que va del siglo XXI. En efecto, el proceso de planificación estratégica en la región coincidió con las posibilidades de implementación a dos velocidades, lo que hace evidente la relación entre el ciclo económico y el fortalecimiento científico y tecnológico.

No obstante, el aprovechamiento de las condiciones contextuales no fue uniforme en todos los países y los resultados varían, de acuerdo con las especificidades de cada uno, con interesantes puntos en común sintetizados en la tipología propuesta. Así, en la segunda parte del trabajo, la observación de cada país en torno a los indicadores de insumo y de resultado muestran divergencias regionales y ciertas coincidencias temporales por bloques de países, lo cual permitió agrupar las economías en innovadoras y no innovadoras.

En cuanto a la inserción externa y el análisis desde la perspectiva propuesta, consideramos que la tipificación con base en el grado de intensidad científica y tecnológica de la canasta exportadora resulta útil en términos analíticos y continúa siendo relevante y consistente con enfoques más novedosos, como el de la complejidad, pero que, al mismo tiempo, debe ser complementada desde una perspectiva cualitativa. Asimismo, es necesario problematizar

la identificación de la especialización en el procesamiento de productos renovables y no renovables (y su relación con los procesos de innovación). En particular, este punto resulta clave frente a la etapa actual de transformación tecnológica global que converge en la centralidad del medio ambiente y la sustentabilidad como guías para la innovación e, incluso, para la definición de las asociaciones interregionales estratégicas.

Estas son problemáticas relevantes que deben destacarse y que obligan a correr el velo de las generalizaciones para poder visibilizar la importancia de las políticas de ciencia, tecnología e innovación de manera contextualizada y sujetas a las particularidades de cada trayectoria y camino recorrido; de allí la insistencia y el reconocimiento, desde una perspectiva teórica, de la categoría de sistemas de innovación y producción como superadora respecto al concepto de sistemas nacionales de innovación. En particular, el artículo abre camino en torno a la necesidad de avanzar, desde las categorías propuestas, en un estudio de tipo comparado para dimensionar los resultados de las políticas de investigación y desarrollo, como también de la fijación de prioridades estratégicas en el marco de cada modelo de desarrollo. Esto permitirá identificar y distinguir las dinámicas endógenas de aquellas que responden a la inserción internacional y las condiciones del mercado global.

En efecto, siguiendo la tipología propuesta, en la tabla 4, se ordenan los países con mejor desempeño arriba y a la izquierda, y los países con peor desempeño abajo y a la derecha. Esta orientación, lejos de ser taxativa, expresa las potenciales sinergias a la hora de diseñar instrumentos de política, al tiempo que ofrece una guía para el diseño de futuros estudios comparativos.

Con todo, a partir de este artículo, se busca constituir un aporte para retomar las discusiones fundamentales sobre el desarrollo y la inserción internacional de la región conscientes de que, para la superación de los principales desafíos, no alcanza con el reconocimiento de un pasado y un destino común, sino que se deben tener en claro las diferencias y las restricciones al desarrollo de cada país.

8 Agradecimientos

Ignacio De Angelis es profesor investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (Ceipil) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Unicen, Argentina) y colaborador del MIEM (Universitat de València, España). El trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación posdoctoral del Consejo Nacional de Investi-

gaciones Científicas y Técnica (Conicet, Argentina) y del programa de posdoctorado del área de Estudios Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). El autor agradece al profesor Manuel Sanchis i Marco por la oportunidad para compartir su investigación en distintos foros durante su estancia en la Universidad de Valencia.

9 Bibliografía

- ABOAL D, ARZA V, ROVIRA F (2016). Technological content of exports. *Economics of Innovation and New Technology* 26(7):1-22.
- AGUIRRE J, LO VUOLO R (2013). *Variedades de capitalismo: una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, Buenos Aires.
- AMABLE B (2004). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press, Nueva York.
- AMABLE B, BARRE R, BOYER R (2008). *Los sistemas de innovación en la era de la globalización*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- AROCENA R, SUTZ J (2004). Desigualdad, subdesarrollo y procesos de aprendizaje. *Nueva Sociedad* 193:46-61.
- BAHAR D, HAUSMANN R, HIDALGO C (2014). Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: evidence of international knowledge diffusion? *Journal of International Economics* 92(1):111-123. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2013.11.001>, acceso 21 de septiembre de 2021.
- BÉRTOLA L, OCAMPO JA (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BIZBERG I, THÉRET B (2014). Introducción. En: Bizberg I. *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. El Colegio de México, México, pp. 11-39.
- BORTAGARAY I (2016). *Políticas de Ciencia, Tecnología, e Innovación Sustentable e Inclusiva en América Latina*. Unesco, Montevideo.
- CARDOSO F, FALETTO E (1996). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Editorial Siglo XXI, México.
- CASAS R, CORONA J, RIVERA R (2014). *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina: entre la competitividad y la inclusión social*. Siglo XXI, México.
- CIMOLI M, PORCILE G (2013). *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralista*. Cepal, Santiago de Chile.
- CNIC (2010). *Análisis y propuestas en Ciencia, Tecnología e Innovación Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad de Chile*, Santiago de Chile.
- COLOMBO S, DE ANGELIS I (2021). La República Popular China y los Estados Unidos: revolución científico-tecnológica y disputa tecnológica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66(243):163-189.
- CONPES (2009). *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Bogotá.
- DAGNINO R (2012). Why science and technology capacity building for social development? *Special Section: The Use of Knowledge for Social Inclusion, Science and Public Policy* 39(5):548-556. <http://dx.doi.org/10.1093/scipol/scs068>, acceso 2 de marzo de 2018.
- DAGNINO R, THOMAS H, DAVYT A (1996). El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria. *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia* 3(7):13-51.
- DE ANGELIS I (2017). *Políticas de ciencia y tecnología para la producción industrial: modelos de desarrollo y sistemas de innovación en Argentina*. *Revista de Gestión Pública* 6(2):247-281.

- DE ANGELIS I (2018). Autonomía tecnoeconómica en la periferia: dimensiones para su análisis frente a la emergencia de un nuevo paradigma. *Papeles de Trabajo - Dossier Saber y Tiempo* 1(2):33-55.
- DE ANGELIS I (2020). China y América Latina frente al nuevo paradigma tecnoeconómico. Instituto de Relaciones Internacionales, Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe (74). <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/09/a2021AlatinaArtDeAngelis.pdf>, acceso 18 de enero de 2022.
- DE ANGELIS I (2022). América Latina frente a la transformación tecno-económica global. En Vera N (ed.). *Ciencia, tecnología y política exterior. Reflexiones desde y para la (semi)periferia*. Ceipil-Unicen, Tandil, pp. 173-183.
- EDQUIST C (2001). *Systems of innovation for development*. Background paper for UNIDO World Industrial Development Report (WIDR). Linköping University, Linköping.
- FREEMAN C (2008). *Systems of Innovation. Selected Essays in Evolutionary Economics* Cheltenham. Edward Elgar, Northampton (Massachusetts).
- GIBBONS M, LIMOGES C, NOWOTNY H, SCHWARTZMAN S, SCOTT P, TROW M (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Pomares, Barcelona.
- GREGOSZ D (2016). *La fuerza de la innovación y el emprendimiento*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago de Chile.
- HALL P, THELEN K (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review* 7(1):7-34.
- HATZICHRONOGLU T (1997). Revision of the high-technology sector and product classification. OCDE STI, Working Papers (2).
- LALL S (2000). The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford Development Studies* 28(3):337-369.
- LEMARCHAND G (2016). *Los ritmos de las políticas CTI y de sus paradigmas tecnoeconómicos/organizacionales en ALC (1945-2030)*. Unesco, Montevideo.
- LUNDEVALL B (2009). Investigación en el campo de los sistemas de innovación: orígenes y posible futuro. En: *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría del aprendizaje por interacción*. Unsam, Buenos Aires.
- MADARIAGA A (2018). Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y Gobierno* 25(2):441-468.
- MAZZUCATO M (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. Penguin Books, Londres.
- MINCYT (2012). *Plan Argentina Innovadora 2020*. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.
- MNCTB (2007). *Ciencia, Tecnología e Innovación para o Desenvolvimento Nacional*. Ministerio da Ciencia e Tecnologia de Brasil. Ministerio da Ciencia e Tecnologia, Brasilia.
- ORTIZ R, EYZAGUIRRE P (2016). Innovación y emprendimiento en Perú: desafíos y oportunidades de la región para sumarse a la sociedad del conocimiento. En: *La fuerza de la innovación y el emprendimiento*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago de Chile, pp. 209 -227.
- PÉREZ C (2013). Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales. *Revista Económica* 14(2):11-54.
- PINTO H (2012). Instituciones, innovación y transferencia de conocimiento: contribuciones de los estudios sobre las variedades del capitalismo. *Ciencia, Pensamiento y Cultura* 188(753):31-47.
- SÁBATO J (2011). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología desarrollo-dependencia*. Ediciones Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- SCHNEIDER B, SOSKICE D (2009). Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society* 38(1):17-52.
- SECYT (2006). *Plan Estratégico Bicentenario*. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2006-2010. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, Buenos Aires.
- SENACYT (2007). *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de Ecuador. Senacyt, Quito.

- SERVÍN M (2016). El sistema nacional de innovación en el Paraguay. En: La fuerza de la innovación y el emprendimiento. Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago de Chile, pp. 189-208.
- SUNKEL O (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. *Revista Mexicana de Sociología* 53(1):3-42.
- THEIS I (2013). A Sociedade do Conhecimento realmente existente na perspectiva do desenvolvimento desigual. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* (5): 133-148.
- VCYT (2013). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Viceministerio de Ciencia y Tecnología. Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz.
- ZIMAN J (2000). *Real Science. What it is, and what it means.* Cambridge University Press, Cambridge.

¿Que nadie se quede atrás?: una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia), 2016-2023

Let no one be left behind?: a critical look at the territorialization of the SDGs in the Development plans of three municipalities in Boyacá (Colombia), 2016-2023

Lyda Marcela HERRERA-CAMARGO
lydam.herrera@esap.edu.co
Profesora e investigadora
del Grupo Interdisciplinario
de Investigación en Modernización
y Administración de lo Público (Grimap)
Escuela Superior
de Administración Pública (ESAP)
(Colombia)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-8551-6609>

César Nicandro CRUZ-RUBIO
cesar.cruz.rubio@gigapp.org
Investigador principal
del Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas (Gigapp)
(España)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Diseños de políticas, brechas identificadas por la Cepal y acciones de política en clave nacional y subnacional**
 - 2.1. La identificación de quién se queda atrás y por qué**
 - 2.2. Medidas efectivas para abordar las causas profundas**
 - 2.3. Monitorear y medir el progreso**
 - 2.4. Garantizar la responsabilidad de No Dejar a Nadie Atrás (y las políticas de Colombia)**
- 3. Metodología empleada**
- 4. Análisis de casos: incorporación del lema en los planes de desarrollo en Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá)**
 - 4.1. Tunja**
 - 4.2. Soatá**
 - 4.3. Tipacoque**
- 5. Discusión crítica sobre el cumplimiento del lema en los casos identificados y sobre el modelo de desarrollo y el sistema económico global**
- 6. Conclusiones**
- 7. Agradecimientos**
- 8. Bibliografía**

¿Que nadie se quede atrás?: una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia), 2016-2023

Let no one be left behind?: a critical look at the territorialization of the SDGs in the Development plans of three municipalities in Boyacá (Colombia), 2016-2023

Lyda Marcela HERRERA-CAMARGO
lydam.herrera@esap.edu.co
Profesora e investigadora
del Grupo Interdisciplinario
de Investigación en Modernización
y Administración de lo Público (Grimap)
Escuela Superior
de Administración Pública (ESAP)
(Colombia)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-8551-6609>

César Nicandro CRUZ-RUBIO
cesar.cruz.rubio@gigapp.org
Investigador principal
del Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas (Gigapp)
(España)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

Citar como/cite as:

Herrera-Camargo LM, Cruz-Rubio CN (2024). ¿Que nadie se quede atrás?: una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia), 2016-2023. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):76-103.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.834

Resumen

El lema «Que nadie se quede atrás» resume el concepto de desarrollo sostenible e inclusivo que integra la visión de la Agenda 2030. Localizar y llevar al territorio los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es una tarea prioritaria y a la vez compleja, la cual se ha ido afrontando por cada país con más o menos éxito, y donde el adecuado diseño de los principales instrumentos de planificación local es pieza clave en este proceso de territorialización. Bajo una metodología de elaboración propia, se conceptualizan los planes como diseños de políticas (*policy designs*) y se analizan en tres municipios de Boyacá (Colombia), en el período 2016-2022. La reflexión crítica asociada y los hallazgos dan cuenta de una gran dificultad de asumir la Agenda 2030 dentro del contenido de los planes, así como la persistencia de grandes retos estructurales pendientes de solucionar, lo que deja entrever que queda mucho camino por recorrer.

Palabras clave: desarrollo sostenible inclusivo, ODS, derechos humanos, diseños de políticas, desarrollo local, Colombia.

Abstract

The motto «Let no one behind» sums up the concept of sustainable and inclusive development that envisions 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) Agenda. Localizing SDGs to the territory is a priority and at the same time complex task, in which each country has been confront with variable success rates, and where the proper design of the main planning instruments is a key task in this localization process. Local plans are conceived as policy designs; we analyze the design of six local development plans and strategic documents of three municipalities of Boyacá (Colombia) during 2016-2022. A critical debate is presented. Main findings show a great difficulty in assuming 2030 SDGs Agenda at design-content level, as well as persistent important structural challenges that reveals there is still a long way to go.

Keywords: inclusive sustainable development, SDGs, human rights, policy designs, local development, Colombia.

1 Introducción

La Agenda del Milenio entre 2000 y 2015 y la actual Agenda 2030 para el período 2015-2030, en cabeza de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son las propuestas globales para atender la crisis mundial, subsanar fallas y mantener el sistema global a salvo, bajo el alero de un contexto capitalista y de economía globalizadas. La Agenda 2030 se construye sobre 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores definidos (INE 2021). Un total de 193 países han acordado acatarla e implementarla en pro del desarrollo y de la continuidad del sistema mundial. Con tal agenda se propone como lema integrador «Que nadie se quede atrás» y, con este, el firme propósito de promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

La materialización del lema integrador de la Agenda 2030 para que «nadie se quede atrás» constituye un reto de gran complejidad, que requiere que los instrumentos y las acciones de políticas se adapten a cada realidad específica en donde se diseñe e implemente. Por ello también supone un esfuerzo importante en términos de seguimiento y análisis. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) busca abundar en esta línea, identificando escollos y dificultades en la implementación de los ODS a nivel local. En Colombia, es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el que lidera su localización (también llamada «territorialización»), seguimiento y monitoreo, tanto a nivel territorial como nacional. En este contexto, el Observatorio de Desarrollo Regional-Local y de Derechos Humanos (ODRL y DDHH), de donde surge este trabajo (proyecto de investigación financiado por la Escuela Superior de Administración Pública [ESAP, Colombia]), tiene en sus tareas de investigación analizar el nivel de territorialización de los ODS (es decir, cómo se presentan e implementan) en la esfera local. Una de sus finalidades es determinar el grado de inserción de estos ODS en los diseños de los principales instrumentos de planificación (planes existentes, sectoriales, municipales, nacionales...), realizando a tal fin una revisión sistemática de contenido en los planes de desarrollo municipales y territoriales, con foco en municipios del departamento de Boyacá (Colombia).

La metodología, por tanto, se ubica en los estudios asociados a los diseños de políticas (*policy designs*), partiendo del nivel de abstracción más alto, con el análisis del lema de la agenda y las brechas identificadas por la Cepal en la dimensión social, ambiental y de sostenibilidad que dificultan su cumplimiento. Bajo este prisma, se busca analizar las herramientas, mecanismos (paquetes de medidas y sus combinaciones específicas) que definen la «arquitectura» de las políticas públicas en sus niveles sustantivo y procedimental (Howlett 2011, entrecomillado nuestro). Estudiar políticas públicas desde el enfoque de diseño implica también analizar cómo esta arquitectura

influye en la eficacia de la acción en el proceso de las políticas y sus efectos en el sistema político en su conjunto, de ahí su importancia como enfoque marco.

Las preguntas que guían este trabajo son: «¿Cómo han sido incorporados los ODS en los planes de desarrollo municipal de Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá) durante los últimos dos períodos de gobierno?» y «¿en qué medida estos diseños desarrollan e incorporan la visión de desarrollo inclusivo y con justicia?» Finalmente, a nivel general, «¿qué desfases son identificados en estos tres casos, con arreglo a las brechas (social y ambiental de sostenibilidad) y escollos ya identificados por la Cepal sobre el cumplimiento del citado lema?».

Dar respuesta a estas preguntas supone un ejercicio complejo de análisis de diseños donde se deben abordar varios elementos. Este documento se inicia con la descripción del enfoque y la metodología empleada. Luego, se describe el trabajo realizado por el ODRL y DDHH en los tres municipios, de donde se toma la información clave para el análisis. Enlazado, se plantea lo que significa la «plasmación en el papel» del lema de la Agenda, como referente base de este análisis y su relación con los ODS, tomando como insumo principal la visión de la Cepal. Con base en esta información, se presentan los resultados del análisis documental con la cuantificación del nivel de penetración de los ODS en los instrumentos de planificación analizados en cada municipio y en cada período de gobierno en su asociación al lema. Finalmente, se incluye una reflexión sobre las posibles dificultades identificadas asociadas a paradojas macro del modelo económico.

A partir de la revisión a los tres municipios de Boyacá en el período reseñado, se enuncian algunos aspectos problemáticos relacionados con el cumplimiento del lema de la Agenda y otros más de índole doméstico que también contribuyen a ello. Los escollos identificados para el cumplimiento del lema evidencian que es preciso hacer análisis mucho más profundos y estructurales sobre las posibilidades reales de la superación de problemáticas globales de tal magnitud como las que afronta la humanidad en la actualidad, y que muestran la gran distancia existente entre el etiquetado sin más de proyectos con un ODS concreto y lograr materializar tales aspiraciones para un desarrollo inclusivo y sostenible.

Advertimos que los resultados planteados se asocian al contenido formal de los planes de desarrollo municipal y, en tanto producto de un análisis descriptivo asociado a su diseño, no pueden ser generalizados a la realidad colombiana. Se trata de una revisión exploratoria realizada en una muestra muy pequeña de municipios seleccionados por conveniencia. No obstante, consideramos que este trabajo y su reflexión plantean una metodología y forma concreta de realizar este esfuerzo de análisis, caracterización y

valoración asociada al diseño de instrumentos de planificación local, lo que plantea la oportunidad y pertinencia de una reflexión de mayor profundidad y alcance frente a los retos que supone la Agenda 2030 en torno a la superación de problemáticas globales urgentes. Por ello, puede servir como insumo metodológico para orientar esfuerzos similares de mayor profundidad, con los que se busque, por ejemplo, considerar el nivel de apropiación de la Agenda 2030 y de su lema principal en función de otro tipo de variables explicativas o contextuales potencialmente relevantes (e. g., el color político en el Gobierno, sobre el contexto de los cambios asociados a las respuestas ante la crisis del COVID-19, a los procesos y niveles de descentralización administrativa o de los diseños de políticas como orquestadores o limitantes de las capacidades institucionales locales), poniendo especial atención al análisis de los proyectos (metas o indicadores) que se alinean formalmente con los ODS pero que, al mismo tiempo, están introduciendo obstáculos que impiden escapar a las trampas de la desigualdad y el extractivismo.

2 **Diseños de políticas, brechas identificadas por la Cepal y acciones de política en clave nacional y subnacional**

Los diseños de políticas públicas son resultado de «[...] el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos» (Howlett 2011). La determinación de los elementos básicos de los diseños de políticas tiene una importancia analítica fundamental pues favorece, entre otras cosas, plantear análisis comparativos mediante la identificación de la arquitectura básica de las políticas, con base en los fines y propósitos perseguidos, los medios y herramientas configurados para ello. En el modelo de Howlett y Cashore (2009) que aquí usamos (véase también Cruz-Rubio 2011), se identifican seis grupos de componentes de los diseños, usando estas dos dimensiones citadas para desdoblar los tres niveles de abstracción (alto, medio-programático y bajo-instrumental) ya previstos en la bibliografía, asociados a la clásica tipología de Hall (1993) sobre el cambio y el cambio paradigmático (véase tabla 1).

Bajo este desdoblamiento, podemos caracterizar al lema «Que nadie se quede atrás» como un componente asociado a los fines en el nivel de abstracción más elevado (primera columna y primera línea).

| Contenido | | | |
|-----------------------|--|--|---|
| | Nivel de abstracción elevado | Nivel programático y de operacionalización | Nivel de medidas específicas sobre el terreno |
| Fines o propósitos | FINES ¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas? | OBJETIVOS ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política? | CONFIGURACIONES ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política? |
| Medios o herramientas | ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación? | ¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados? | ¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados? |
| | LÓGICA INSTRUMENTAL | MECANISMOS | CALIBRACIONES |

Tabla 1

Taxonomía modificada de componentes de las políticas siguiendo a Hall (1993)

Fuente: Howlett y Cashore (2009), diseño adaptado.

Volveremos más adelante en la parte metodológica con esta cuestión. El lema, resumido en el concepto de desarrollo sostenible e inclusivo, supone superar las asimetrías que hay entre los países y en el interior de estos, de forma integral y transversal (UNSDG 2022). Teniendo en cuenta que los ámbitos de desigualdad son amplios y complejos, se proponen cuatro elementos para su cumplimiento, desarrollados a continuación.

2.1. La identificación de quién se queda atrás y por qué

En este primer elemento, la propuesta de desarrollo sostenible se basa en la atención de tres pilares: el económico, el ambiental y el social. En el cuarto informe de la Cepal (2021) se define el modelo y también las brechas que se corresponden con los pilares de la Agenda; brechas que impiden el desarrollo sostenible, explicado por la ecuación $yS = yE = yA$, donde yS (tasa de crecimiento compatible con equilibrio externo) es igual a yE (tasa mínima de crecimiento para reducir la desigualdad) e igual a yA (tasa de crecimiento compatible con sostenibilidad ambiental). Desde esta visión, la consecución de la igualdad de las tres variables consideradas en la ecuación daría como resultado el logro de un desarrollo sostenible e inclusivo. Asimismo, la no obtención de la igualdad en la ecuación evidencia la persistencia de tres brechas, cuyas particularidades aquí se explican.

Con arreglo a la propuesta de la Cepal, la primera brecha es la social, definida por la ecuación $yS > yE$. Se da en términos económicos cuando el crecimiento económico con equilibrio externo es menor a la tasa necesaria para reducir la desigualdad. El escenario de desigualdad se da tanto a nivel internacional como a nivel interno. Los ODS 1, 2, 3, 4, 5 y 10 apuntan, precisamente, a atender

las desigualdades producto de los ejes estructurantes. Particularmente, los ODS 5 y 10 muestran la focalización de la atención en las mujeres, niñas y poblaciones vulnerables —minorías étnicas, comunidades indígenas, desplazados, personas LGBTIQ+, discapacitados y jóvenes (Bamberger *et al.* 2016)—. A nivel poblacional, estos sectores y grupos son los que concentran la pobreza multidimensional y en los que se ha encontrado una brecha histórica con el resto de la población.

La segunda brecha que compromete el desarrollo sostenible es la brecha ambiental definida por la ecuación $yE > yA$. Con esta brecha, se propone que la emisión de carbono o de gases con efecto invernadero por la actividad humana (principalmente, económica) es superior a la que puede soportar el medio ambiente. Entonces, la tasa de crecimiento con equilibrio externo supera la tasa de carbonización para cumplir las metas sobre reducción de tales emisiones. Los ODS que apuntan a la disminución de la brecha ambiental son los 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 y 15.

Finalmente, la tercera brecha sintetizada en la ecuación $yS - yA$ da como resultado la brecha de sostenibilidad, que supone la diferencia entre la brecha ambiental y la brecha social.

2.2. Medidas efectivas para abordar las causas profundas

Bajo este segundo elemento, la propuesta del desarrollo sostenible de la Cepal (2021) se definiría por la igualdad del comportamiento (equilibrio) de los tres pilares o dimensiones del desarrollo. En dicha propuesta, se identifican cinco recomendaciones asociadas con la superación de dichas brechas (y que retomaremos adelante en clave crítica). Son:

1. Para superar la brecha social: transferencia de ingresos a los menos favorecidos, pequeñas y medianas empresas y sectores estratégicos; universalización de los sistemas de protección social; valoración del trabajo doméstico y de cuidado; políticas fiscales y monetarias expansivas manteniendo bajos niveles de inflación, además del aumento de la participación de energías renovables y economía circular, que generaría nuevas fuentes de empleo e ingresos y ayudarían al planeta.
2. Ante la brecha ambiental: transición a nuevas fuentes de energía (solar, eólica y de la biomasa), economía circular basada en el reciclaje, reutilización y remanufactura de los desechos.
3. Continuar y fortalecer el sistema multilateral existente, a través de la continuación de acuerdos internos y externos de cooperación a nivel global y regional, haciendo énfasis para el caso latinoamericano, en la cooperación Sur-Sur.

4. Fortalecer el turismo sostenible.
5. Para contrarrestar la contracción de la economía: mayor liquidez, alivio de la deuda y forjar la resiliencia.

2.3. Monitorear y medir el progreso

Bajo este tercer elemento, tanto a los niveles internacional y nacional se encuentra todo un conjunto de entes subsidiarios con diferentes responsabilidades en el monitoreo y medición del progreso de los ODS y, de forma transversal, en dar seguimiento al lema de la Agenda. En su posición de organismo coordinador del cumplimiento de la Agenda 2030 para América Latina y el Caribe, la Cepal ha planteado cuatro ítems para su territorialización, monitoreo y evaluación: *a)* los arreglos institucionales, *b)* la incorporación de los ODS en los planes a nivel interno en los países, *c)* las estrategias nacionales de implementación y *d)* las plataformas de seguimiento (Cepal 2022a).

Los arreglos institucionales tienen que ver con el diseño de una arquitectura institucional para el seguimiento y revisión colaborativos que, al mismo tiempo, faciliten la implementación de los ODS, lo cual tiene relación directa con el tercer elemento del lema (monitorear y medir el progreso). En este sentido, se incluye un amplio sistema institucional para América Latina y el Caribe, en el que están contemplados mecanismos, fondos, programas y organismos de la región, además de otros escenarios como foros y plataformas de seguimiento, convocados por la ONU principalmente, aparte de los demás espacios regionales y subregionales de cooperación y comercio.

La segunda estrategia promovida por la Cepal es la incorporación de los ODS en los planes de desarrollo, asegurando la formulación e implementación de políticas integrales de desarrollo sostenible e inclusivo. En este sentido, los países de la región latinoamericana se comprometieron a dar prioridad en su plan de trabajo a aquellas acciones que contribuyeran a alinear los procesos e instrumentos de la planificación con la Agenda 2030 y tener un observatorio y repositorio de los planes nacionales de desarrollo; además de la inclusión en los procesos de planificación, también el fortalecimiento de capacidades a través de seminarios, talleres, cursos y asistencia técnica a nivel regional, nacional y subnacional (Cepal 2016).

Finalmente, se hace hincapié en la producción de información (principalmente, cuantitativa), con el fin de permitir el seguimiento a los indicadores de la Agenda, a través de mecanismos de carácter internacional que cooperen, coordinen y concentren los resultados producidos por los países. A nivel doméstico, se sigue resaltando la mejora de las capacidades estadísticas nacionales y los ecosistemas de datos (Cepal 2016).

La articulación de estas dimensiones forma parte de lo que la Cepal (2020a en 2021, p. 170) ha llamado «políticas de gran impulso» para la sostenibilidad en pro de la consolidación de la democracia y el multilateralismo. Los países producen exámenes nacionales voluntarios en los que exponen libremente las prioridades de sus políticas, los avances y resultados del proceso, en aras de fortalecer el sistema de monitoreo y de promoción de buenas prácticas, lo que fortalece también el sistema internacional de cogobierno en pro del desarrollo sostenible inclusivo.

2.4. Garantizar la responsabilidad de No Dejar a Nadie Atrás (y las políticas de Colombia)

Este cuarto y último elemento se basa en la reciprocidad multilateral a nivel internacional y el nivel territorial subnacional en el interior de cada uno de los países (Cepal 2021). Colombia ha considerado los parámetros establecidos por el sistema internacional para el cumplimiento de la Agenda. Para 2022, ha presentado tres informes de seguimiento voluntarios: el primero en 2016, el segundo en 2018 y el tercero en 2021. También ha incluido los ODS en sus procesos de planeación, «buscando» adelantar transformaciones estructurales para acelerar el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de desarrollo y sentar las bases para una paz estable y duradera, al tiempo que contribuye al logro de los ODS (DNP 2017, en Martínez 2019, p. 9).

Para el segundo período de Gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), el lema de la Agenda 2030 se hizo presente en los tres pilares que contempló el Plan de Desarrollo Nacional (PDN): paz, equidad y educación. Respecto del diseño de la política, se contempló una metodología de cierre de brechas con una estrategia de abajo hacia arriba (*bottom-up*), buscando solucionar las diferencias territoriales con un avance integral (Martínez 2019). Se propusieron dos políticas rectoras con relación a los ODS: por una parte, la articulación de la Agenda 2030 con la Agenda de Paz, que se condensó en el documento CONPES 3918 de 2018, priorizando los indicadores para Colombia de los 17 ODS y dando especial relevancia a los ODS 4, 10 y 16, relacionados directamente con los tres pilares propuestos anteriormente: el pilar de la paz con el ODS 16 «Paz, justicia e instituciones sólidas»; el pilar de la equidad con el ODS 10 «Reducción de la desigualdad», y el pilar de la educación con el ODS 4 «Educación de calidad».

Por otra parte, el Gobierno nacional propuso la política de crecimiento verde, plasmada en el documento CONPES 3934 de 2018, con una relación explícita con los ODS 6 a 9 y 11 a 15. En este período de Gobierno, se presencia el desarrollo de cuatro fondos de financiamiento (Martínez 2019), uno de ellos denominado Fondo Colombia Sostenible, promovido por el Gobierno nacional y puesto en marcha en 2017. Los otros tres son de carácter internacional:

el Fondo Visión Amazónica de Liderazgo de Noruega, Alemania y Reino Unido, el Fondo Verde del Clima de la ONU y el Fondo Biocarbón del Banco Mundial (BM).

El siguiente período de Gobierno corresponde al período 2018-2022, en cabeza de Iván Duque Márquez. El lema de la Agenda 2030 se hace presente en la macropolítica denominada Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, basada en su diseño en tres elementos clave —la legalidad, el emprendimiento y la productividad—, a través de la «economía naranja» y la equidad mediante el Pacto por la Equidad. Estos instrumentos se apoyan en 12 pactos transversales y 10 territoriales, que reúnen las actividades y programas de Gobierno en la materia.

La «equidad» (entendida como lucha contra la desigualdad económica) se propone como articuladora de los otros dos pilares y se vuelve núcleo del proyecto nacional, en la medida en que es definida en sus *racionales* como legalidad más emprendimiento. La causalidad subyacente en este enfoque «[...] supone que si se respetan las reglas del juego y se avanza en el emprendimiento se reduce la desigualdad» (Berrío *et al.* 2020, p. 197). En el contenido del Pacto por la Equidad se prioriza la atención a la pobreza. Desde el DNP, se defendió así: «Atacaremos la pobreza en todas sus dimensiones. Recuperar el espacio de coordinación institucional y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza. Aumentar el impacto de los programas para la reducción de la pobreza. Enfatizar la reducción de la pobreza en Chocó, La Guajira y San Andrés» (DNP 2022).

Las metas de ese Gobierno en la materia fueron reducir la pobreza monetaria, pasando del 26,9 % en 2018 al 21 % al final del período de Gobierno; la pobreza extrema, pasando del 7,4 % en 2017 al 4,4 % en 2022, y la pobreza multidimensional, pasando del 17 % en 2017 al 11,9 % en 2022 (Berrío *et al.* 2020).

3 Metodología empleada

La indagación sobre el nivel de incorporación del lema desde el diseño de políticas públicas y su puesta en marcha a nivel local durante los dos últimos gobiernos exigió el diseño de una estrategia metodológica de revisión y análisis documental, centrada en la revisión sistemática de los planes de desarrollo local en su proceso de territorialización de los ODS. Se tuvo en cuenta el contexto nacional indicado, tomando los resultados de dos investigaciones sobre los dos últimos gobiernos nacionales: el segundo Gobierno de Juan Manuel Santos 2014-2018 (Martínez 2019) y el Gobierno que recién termina en cabeza de Iván Duque Márquez 2018-2022 (Berrío *et al.* 2020). Los casos analizados fueron tres municipios boyacenses de

tamaño dispar (Soatá, Tipacoque y Tunja), seleccionados por conveniencia.

El estudio cuenta con dos fuentes documentales clave: por una parte, los planes de desarrollo municipal (PDM) de los últimos dos períodos de Gobierno en los tres municipios (2016-2019 y 2020-2023), constituyendo seis planes en total (véase tabla 1) y, por otra parte, el documento donde se plasman los indicadores globales de los ODS disponible para consulta general en el sitio web del Departamento Nacional de Planeación (DNP 2021). El análisis de la información incluida en dichas fuentes se realizó a partir de la organización, clasificación y filtro del contenido de los PDM, partiendo de lo general (dimensiones, pilares, ejes...) a lo específico (proyectos, metas e indicadores de producto o resultado) y, dentro de lo específico, articular un esfuerzo de conexión y racionalidad entre indicadores de proyecto y de ODS.

De acuerdo con el marco de diseños de políticas propuesto, el análisis se realizó a nivel de fines o propósitos, en los componentes de objetivos (nivel programático), de operacionalización y de configuraciones específicas (véase tabla 1, marco subrayado). El estudio se realizó tomando la información clasificada y organizada, desde un relacionamiento explícito, lógico y descriptivo realizado por el mismo municipio, usando como referencia el primer informe voluntario del país realizado por el Departamento Nacional de Planeación (2017), en el que se propusieron tres niveles de asociación de los ODS: *a*) general (bajo, escaso o nulo) en la que solo se referencian; *b*) media, cuando se relacionan con los pilares, dimensiones o ejes estratégicos de los planes, y *c*) alta, cuando se asocian explícitamente los ODS (a nivel de objetivo o meta) con programas, subprogramas, metas o indicadores específicos (de resultado o de producto) de los planes.

En segunda instancia, una revisión de mayor profundidad supuso ir más allá de lo propuesto formalmente en los PDM. Se analizó el grado de coherencia y racionalidad en dicha conexión formal (sí es que la había) desde una perspectiva ligada a los instrumentos de medición. Desde una perspectiva de diseño de políticas, la estrategia metodológica exigió centrarse no ya en los fines, propósito y objetivos declarados, sino al nivel de medidas específicas sobre el terreno y, asociado a ellas, las llamadas configuraciones, ante lo cual el trabajo se orientó a la identificación de relaciones posibles entre el contenido de los indicadores globales de cada uno de los ODS y de los indicadores de los proyectos (programas y subprogramas) incluidos en los seis PDM de los tres casos, analizando en concreto si las acciones planteadas se asociaron correctamente (y con claridad) a los indicadores ya definidos para los ODS¹ (véase tabla 2).

Los porcentajes que se obtuvieron con la revisión y que son usados en los gráficos que siguen para valorar la conexión, coherencia y racionalidad de los planes locales con los ODS se determinaron de la siguiente forma usando un procedimiento doble.

1 El departamento de Boyacá no limita al mar. Por ello, no se tuvo en cuenta el ODS 14 «Vida submarina», en ninguno de los municipios.

| Período | Denominación del plan | Municipio | Estructura del plan | Cantidad de ejes, líneas, dimensiones y programas | Indicadores de producto o resultado |
|--|--|------------------|---------------------|---|-------------------------------------|
| 2020-2023 | <i>Soatá, Juntos por un Mejor Futuro</i> | Soatá | Ejes | 4 | 197 |
| | | | Programas | 39 | |
| | | | Dimensiones | 6 | |
| | <i>Tipacoque avanza 2020-2023</i> | Tipacoque | Ejes | 17 | 343 |
| | | | Programas | 28 | |
| | | | Pilares | 7 | |
| <i>Tunja, la capital que nos une</i> | Tunja | Líneas temáticas | 13 | 263 | |
| | | Programas | 28 | | |
| | | Subprogramas | 84 | | |
| 2016-2019 | <i>Soatá siempre adelante</i> | Soatá | Capítulos | 5 | 202 |
| | | | Líneas temáticas | 5 | |
| | | | Líneas estratégicas | 6 | |
| | <i>Obras con sentido social</i> | Tipacoque | Programas | 14 | 242 |
| | | | Proyectos | 49 | |
| | | | Ejes | 4 | |
| <i>Tunja en equipo</i> | Tunja | Políticas | 12 | 167 | |
| | | Programas | 40 | | |
| | | Subprogramas | 120 | | |
| Suma de ejes, pilares, líneas temáticas, políticas y dimensiones | | | | 73 | |
| Suma de programas y subprogramas/indicadores de producto o resultado | | | | 402 | 1414 |

Tabla 2

Descripción de planes de desarrollo municipal (PDM) consultados en 2016-2019

Fuente: elaboración propia.

Si se halló en los documentos de planeación un nivel general (bajo) de inclusión de ODS (dos ocurrencias):

1. Se procedió a la revisión de cada uno de los indicadores de producto o resultado de los planes de desarrollo municipal, confrontándolos con los indicadores globales de cada uno de los 16 ODS.
2. El resultado derivado se dividió sobre el total de indicadores de producto o resultado del PDM (100 %).

Si se halló en los documentos un nivel de incorporación media o alta de los ODS (cuatro ocurrencias):

1. Se consideró como 100 % el número de indicadores de producto o resultado que hacían parte de los pilares, ejes, dimensiones y programas que el documento establecía con relación con cada ODS.
2. Se verificó la relación entre los indicadores globales de los ODS vinculados por el municipio con los indicadores de producto o resultado comprendidos.

A continuación, se buscó determinar el nivel de coherencia entre los proyectos planteados en los planes y el destino de los recursos presupuestales, durante los dos períodos de Gobierno en cada uno de los municipios, consultando para ello los planes indicativos (PI) del final del período (teniendo en cuenta que este contiene la información consolidada de las cuatro vigencias anuales). Sin embargo, en este último apartado no se logró encontrar la información completa, ni siquiera del período 2016-2019, por lo cual se citan los resultados obtenidos y que fueron conseguidos a través del aplicativo Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE) del DNP. Este sistema permite acceder a información de programación y ejecución de metas de los planes de desarrollo territorial de todos los municipios y departamentos de Colombia.²

Finalmente, se propone un análisis relacional de la dimensión programática y su posible contribución a los fines y *rationales* de la política considerando el nivel de inclusión ya encontrado.

4

Análisis de casos: incorporación del lema en los planes de desarrollo en Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá)

Se analizan los últimos dos planes de desarrollo municipales de Tunja (capital de departamento de Boyacá, con población de 180 568 habitantes, ingresos anuales según los micronegocios, que se invierten, de acuerdo con el departamento: el 46 % de los ingresos son resultado del sector servicios, el 45 % del comercio, el 5 % de la industria manufacturera y el 4 % del sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), Soatá (con una población de 8730) y Tipacoque (con 3730 habitantes) (Municipios de Colombia 2022). Como se ha indicado, la selección de estos tres municipios es por conveniencia, pues su ubicación y cercanía con la sede regional de la ESAP favoreció la posibilidad de acceder rápidamente a la información de referencia, y revisar el contenido con un alto nivel de vinculación con estudiantes y profesores de la zona.

Usando la metodología de asociación propuesta por DNP, se pudieron caracterizar los seis instrumentos de planificación analizados de acuerdo con la tabla 3.

En el último período, los tres municipios dan cuenta de un incremento en los niveles de vinculación con la Agenda ODS respecto del período anterior. A continuación, se presenta la información analizada en los tres municipios seleccionados, como resultado de la revisión documental y la metodología expuesta, para determinar más específicamente el nivel de alineación de los planes de desarrollo con los ODS.

2 Agradecemos la participación de un funcionario público que nos apoyó en el acceso a esta información del SIEE.

| Período | Denominación plan de desarrollo-instrumento | Nivel de vinculación general con ODS |
|-----------|---|--|
| 2016-2019 | Tunja <i>Tunja en equipo</i> | Media Se asocian a las políticas |
| | Soatá <i>Soatá siempre adelante</i> | General No se relacionan los ODS |
| | Tipacoque <i>Obras con Sentido Social</i> | General Se asocian los ODS solo a una línea estratégica de las seis que contempla el plan |
| 2020-2023 | Tunja <i>Tunja, la capital que nos une</i> | Alta Se asocian a los programas —líneas y pilares |
| | Soatá <i>Juntos por un Mejor Futuro</i> | Alta Se asocian a los programas |
| | Tipacoque <i>Tipacoque avanza</i> | Media Se asocian a los ejes estratégicos |

Tabla 3

Planes territoriales y nivel de asociación o vinculación con los ODS

Fuente: ODRL-DDHH (2022), diseño adaptado.

4.1. Tunja

En el plan de desarrollo «Tunja en Equipo» 2016-2019, se relacionan los ODS con las políticas que establece el plan en su parte estratégica y se valora un nivel de incorporación media. De acuerdo con el plan indicativo, 142 proyectos obtuvieron recursos, de los cuales 139 aparecen en el documento del Plan de Desarrollo Territorial (PDT). En el Plan de Desarrollo «Tunja la Capital que Nos Une, 2020-2023», se establece una relación media entre ODS y proyectos. Sin embargo, tan solo dos ODS obtuvieron inclusión de sus indicadores globales superior al 60 %. En el gráfico 1, se muestra el comportamiento resultante de los dos períodos en el municipio de Tunja. Se muestra como el ODS 1 «Poner fin a la pobreza», con una relación total entre indicadores globales e indicadores de resultado propuestos en los planes de los dos períodos.

Durante el primer Gobierno observado (2016-2019), se encontró baja relación entre el PDM con los ODS 9, 13, 5, 11, 7, 12 y 17 o ausencia de relación (2, 8, 10, 15, 16 y 14). Se evidencia una mayor presencia de los indicadores globales de algunos de los ODS respecto al siguiente período de Gobierno, entre los que se encuentran: el ODS 3, «Salud y bienestar», que tuvo un 75 % y, en el segundo período (2020-2023), un 2 %; el ODS 4, «Educación de calidad» que, en plan 2016-2019, tuvo un 56,8 %, mientras que, en el siguiente período de Gobierno, un 10 %; el ODS 6, «Agua limpia y saneamiento», en el que se encontró un 71 % en el primer período y un 26 % en el siguiente; el ODS 9, «Industria, innovación e infraestructura», que tuvo un 25 % de inclusión en 2016 y un 8 % en el período que inició 2020.

Los ODS que tuvieron mayor inclusión durante el segundo período 2020-2023 respecto al anterior fueron: el ODS 2, «Hambre

cero», que presentó una relación del 16 % respecto al 0 % en el Gobierno anterior; el ODS 5, «Igualdad de género», que pasó del 20 al 25 % en el período 2020; el ODS 8, «Trabajo decente», que se encontró con un 28 % de relación en este período y, en el anterior, no tenía relación alguna; el ODS 11, «Ciudades y comunidades sostenibles», que presentó un 24 % respecto a un 14 % del período anterior; el ODS 13, «Acción por el clima», con un 61 %, frente al 21 % del Gobierno anterior, y el ODS 15, «Vida de ecosistemas terrestres», con el 15 %, frente al 0 % del período 2016. Los ODS 14, «Vida submarina»; 10, «Reducción de las desigualdades», y 16, «Paz, justicia e instituciones sólidas», no presentaron vinculación en ninguno de los períodos. Se evidencia también que, a excepción del ODS 1, la inclusión de los ODS se encuentra en el rango del 0 al 30 % ya que, aunque cuatro ODS se salen de este rango, no logran mantener este porcentaje en los dos períodos (véase gráfico 1).

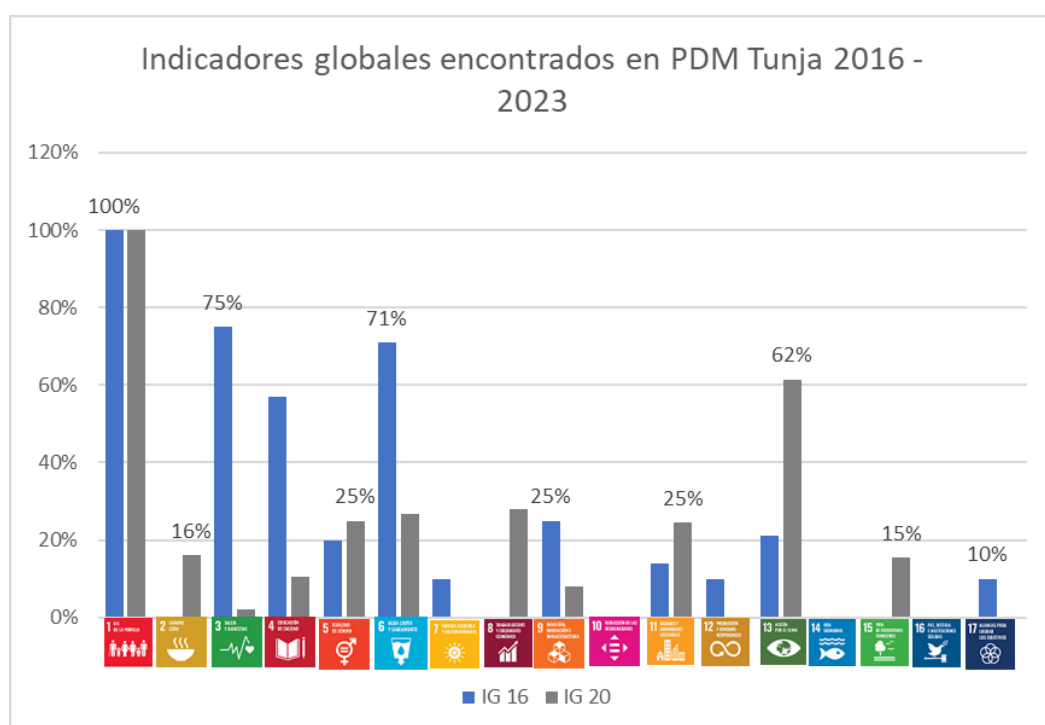


Gráfico 1

Alineación entre los indicadores globales de los ODS con el Plan de Desarrollo Municipal de Tunja 2016-2023

Fuente: ODRL-DDHH (2022), diseño adaptado.

4.2. Soatá

El plan de desarrollo del primer período 2016-2019 «Soatá, Siempre Adelante» no relaciona los ODS con los capítulos, líneas estratégicas, programas o proyectos. Con ello, se valoró su nivel de incorporación como general y fue un ejercicio de los investigadores indagar en el grado de relación de su contenido con los ODS, teniendo como referente los 202 proyectos meta. El nivel de inclusión encontrado de los ODS en el PDM estuvo en el rango del 0 al 20 %, siendo en rea-

alidad bajo, respecto a los resultados que se obtuvieron en el último período de Gobierno (véase gráfico 2).

Consultando el plan indicativo del año 2019, se encontraron un total de 205 proyectos con destinación de recursos, mientras que, en el plan de desarrollo, se relacionaban 202 proyectos. Al intentar analizar la organización de estos proyectos según programas y estrategias, no se encontró claridad en la presentación, lo cual entorpeció la posibilidad de lograr un relacionamiento más detallado. De los proyectos consignados en el PDM se destinaron recursos para 198, quedando una ejecución del 98 % de lo planeado oficialmente.

Durante el siguiente período 2020-2023, el Plan de Desarrollo para Soatá titulado «Juntos por un mejor futuro», desglosa 197 proyectos con sus correspondientes metas e indicadores. En este documento, además de establecerse una relación explícita entre cada uno de los ODS y los programas y proyectos que se proponen para el período de Gobierno, otorgando por ello un nivel de alta incorporación, se incluyó una definición de cada uno de los ODS por parte del municipio, mostrando cómo se entiende a nivel territorial local cada uno de los ODS. En el gráfico 2 también se muestra el cambio entre el primer y segundo período observado en el municipio de Soatá. En el cuatrienio 2016-2019 la inclusión de los ODS no superó el rango de entre el 0 y el 15 % durante el período vigente, con excepción del ODS 3 «Salud y bienestar», con una relación del 16 %; el ODS 5 «Igualdad de género», con un 22,7 %, y el ODS 7, «Energía asequible y no contaminante», con el 45 %. El resto de los ODS presenta una vinculación de entre el 50 y el 100 %.

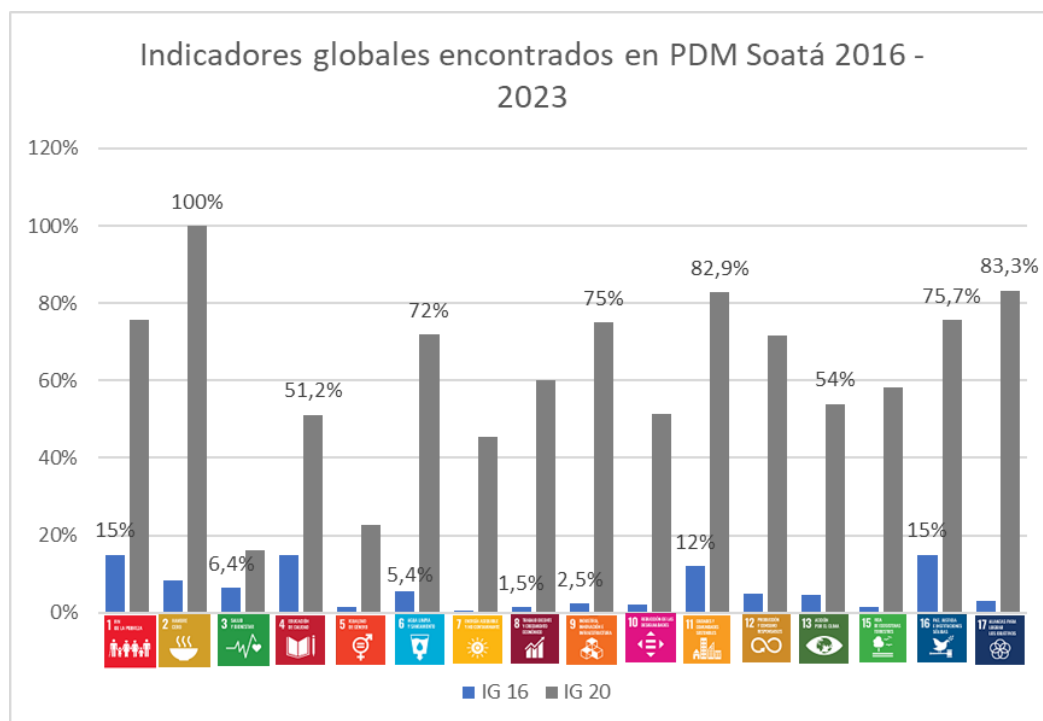


Gráfico 2

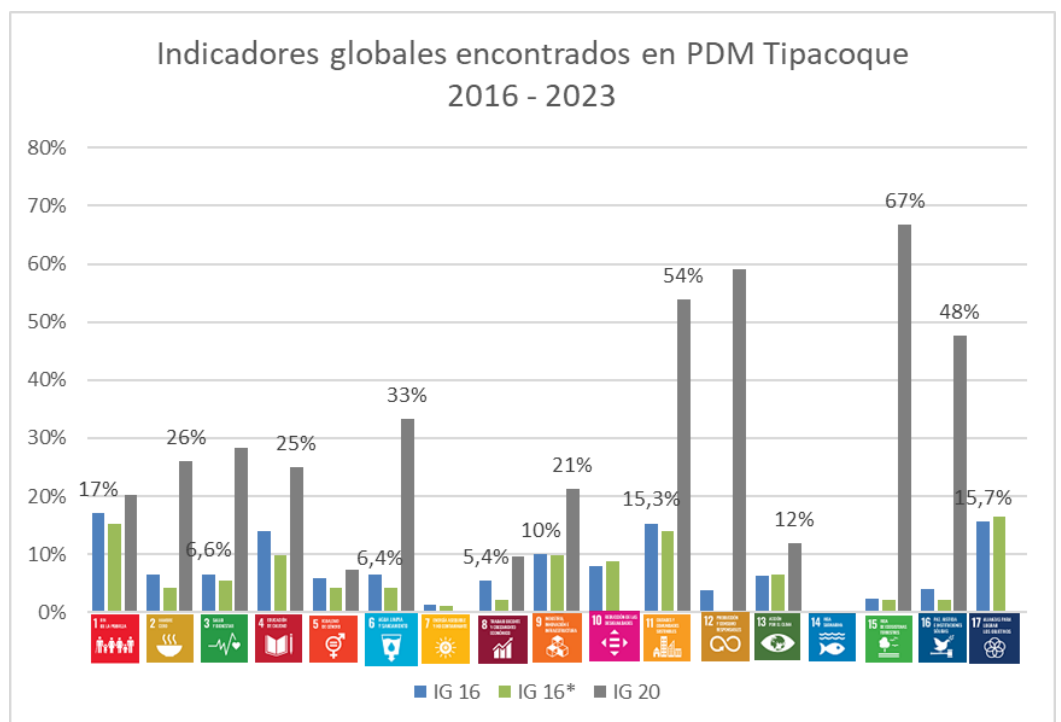
Alineación entre los indicadores globales de los ODS con el Plan de Desarrollo Municipal de Soatá 2016-2023

Fuente: ODRL-DDHH (2022), diseño adaptado.

4.3. Tipacoque

En Tipacoque, en el PDM 2016-2019 del primer período denominado «Obras con sentido social», a pesar de que se enuncia en la introducción del documento que su diseño se articula y toma como insumos los ODS (Plan de Desarrollo de Tipacoque 2016-2019, p. 13), la revisión a fondo se valora a un nivel de inclusión general, pues tan solo en una de las líneas estrategias de las seis que plantea el PDM se vincula su contenido con los ODS, comprendiendo un total de 42 proyectos, es decir, dejando 200 proyectos sin ningún tipo de conexión explícita con los ODS. Estos proyectos corresponden a la línea estratégica denominada «sostenibilidad ambiental» y se enlazan con los objetivos de desarrollo 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 y 15.

Revisando la ejecución presupuestal, el primer hallazgo encontrado en este escrutinio fue que solo el 37 % de los proyectos planeados pasaron la vigencia pues, de los 242 proyectos que se enuncian en el PDM 2016-2019, tan solo 91 aparecen en el plan indicativo. Por otra parte, 6 de los 91 proyectos que aparecen con recursos en el plan indicativo no aparecen en el PDM del período. La relación de los proyectos que obtuvieron recursos con los ODS no supera el 6,2 %, tal como se puede ver en la línea identificada 2016-2019* en el gráfico 3. Este porcentaje máximo se encontró en el ODS 17 con una asociación de 15 proyectos de los 91 que tuvieron ejecución de recursos.



* Para el período 2016-2019* se cuentan 91 proyectos, que obtuvieron recursos en el Plan Indicativo (PI 2019).

Gráfico 3

Alineación entre los indicadores globales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan de Desarrollo Municipal de Tipacoque 2016-2023

Fuente: ODRL-DDHH, 2022, diseño adaptado.

El PDM de Tipacoque del segundo período 2020-2023 se estructuró a partir de 6 dimensiones, de las que se desagregan 16 ejes estratégicos, 25 programas y un total de 343 proyectos (aunque, en la tabla-resumen, solo se mencionan 338). En el documento del PDM los programas se vinculan con los ODS, con una valoración de nivel de incorporación media.

Para el período 2016-2019, el grado de vinculación de los indicadores de los ODS en los objetivos-meta (como se denominan en el PDM) fue de hasta el 20 % en los 242 que aparecen en el Plan. En el gráfico 3, se muestra la relación con los indicadores de los ODS de los 91 objetivos —meta que obtuvieron asignación de recursos, de acuerdo con el PI 2019, resultando un rango de vinculación del 0 al 7 %, lo cual se considera en el trazo identificado 2016-2019*—. En este sentido, para el siguiente período, se encontró que, aunque el rango de vinculación de los ODS en el PDM es inferior al 70 %, supera totalmente el relacionamiento del período anterior (véase gráfica 3).

5 Discusión crítica sobre el cumplimiento del lema en los casos identificados y sobre el modelo de desarrollo y el sistema económico global

A este nivel, el análisis de los diseños nos permite valorar el nivel de coherencia y penetración de la Agenda 2030 en estos instrumentos de planificación, pero no nos permite entender su funcionamiento, eficacia y resultados. El cumplimiento del lema se asocia necesariamente a las acciones y sus resultados, pero también las acciones necesitan antes de un marco de referencia mayor, un diseño o arquitectura sobre el que articularse, de ahí la relevancia y utilidad de este esfuerzo.

El lema de la Agenda 2030 se articula a nivel interno con los ODS y su contenido. De acuerdo con las dimensiones social, ambiental y económica, se relacionan algunos ODS como los más sensibles. Para el caso del lema, hay dos ODS que son en los que se apunta a la sostenibilidad inclusiva; estos son los ODS 5 y 10. En ambos casos, desde el lineamiento de política se muestra una orientación fundamentalmente económica, teniendo en cuenta aspectos como el uso del celular en las mujeres, las tasas de crecimiento, la solidez financiera, la participación en los organismos internacionales y la inversión extranjera, que muestran una coincidencia y acentuación del modelo reinante basado en el crecimiento económico como detonante de una mayor igualdad e inclusión. Los resultados de la investigación realizada en los tres municipios muestran la dificultad que, a nivel local, existe de asumir la Agenda 2030

en términos de contenido y que, consecuentemente, resulta demasiado pobre, si se trata de dar cumplimiento del lema de la Agenda 2030.

Como principales hallazgos de los casos que se abordan —tanto en contenido como en forma, se identifican políticas públicas y programas que no muestran continuidad en cada período de gobierno y que, al principio, daban una escasa o nula conexión con los ODS—. En cuanto a la armonía entre nivel nacional, departamental y municipal, se encontró también una desconexión, que se hace más palpable a nivel de los municipios analizados. El hecho de no haber conseguido la ejecución presupuestal en todos los casos revisados muestra las necesidades de fortalecer los procesos de información pública, realizar seguimiento a los PDM de forma mucho más estable en el tiempo y de producir información relevante para un adecuado seguimiento de la evolución de los índices e indicadores de resultado, disponibles para consulta pública, que tampoco se lograron conseguir para Soatá y Tipacoque (por ejemplo, el indicador Gini y otros indicadores de pobreza). También se evidencia que ha habido una inclusión gradual y baja de los ODS en los PDM. Frente a la inclusión del lema, algunos ODS especialmente relevantes tales como los ODS 5 «Igualdad de género», 7 «Energía asequible y no contaminante» y 10 «Reducción de las desigualdades» no son realmente abordados por ninguno de los tres gobiernos locales en los dos períodos considerados.

En el caso de Tunja, en los dos períodos de gobierno revisados, se relacionan nominalmente los ODS al contenido estratégico del documento. Sin embargo, se encontraron relaciones muy bajas con los indicadores globales de los ODS, excepto en el caso del ODS 1, en el que la totalidad de proyectos vinculados presentan relación con los indicadores globales, lo cual muestra una coherencia con el compromiso nacional de enfocar sus políticas contra la pobreza. En el análisis de los demás ODS, no se identifican tendencias claras: algunos ODS que, para el período 2016-2019, presentaban altos niveles de conexión muestran para el último plan de desarrollo poca o ninguna relación, como es el caso de los ODS 3 (pasa del 75 % en 2016-2019 al 2 % en 2020-2023), 4 (pasa del 57 % en 2016-2019 al 24 % en 2020-2023), 6 (pasa del 71 % en 2016-2019 al 26 % en 2020-2023). Otro elemento importante es que, en el caso del ODS 10, en ninguno de los dos períodos se presenta relación de contenido.

Soatá presenta un comportamiento distinto a los demás municipios, ya que en el último Gobierno se aprecia un esfuerzo por una conexión formal y de contenido entre la planeación municipal y lo señalado en los ODS. Mientras que en el primer período indagado se muestra una relación baja con lo comprendido en los ODS que no supera un nivel de relación del 15 %, la vinculación con los indicadores de los ODS en el último período de Gobierno se ubica mayoritariamente en un rango entre el 50 y el 100 %, con algunas

excepciones, como son los ODS 3 con relación del 16 % y el ODS 5 con relación del 22 %.

Finalmente, en Tipacoque se encuentra una relación baja entre los ODS y los proyectos formulados: en el primer PDM revisado correspondiente al período 2016-2019, se vinculan 42 proyectos con ODS, de los cuales 40 efectivamente presentaban relación de contenido; sin embargo, dado que el documento tiene un total de 342 proyectos, la relación formal de conexión con los ODS es baja. En la revisión, se fue más allá y se buscó la coherencia de la totalidad de proyectos con los indicadores globales; sin embargo, el porcentaje de relación no superó el 17 % para ninguno de los ODS. Sumado a lo anterior, solo se destinaron recursos para 91 proyectos, de los cuales el nivel de relación con los indicadores de los ODS no superó el 7 %. Para el período 2020-2023, también se encuentra un número alto de proyectos en el PDM, un total de 343, los cuales presentaron un nivel de relación con los indicadores de los ODS que aumentó respecto al período anterior, pero no logró ser estable para todos los ODS ni alcanzó un 100 % en ningún caso. De los 17 ODS, solo 3 presentaron un nivel de coherencia entre indicadores y proyectos de más del 50 %; en los casos del ODS 11, el 52 %; en el ODS 12, el 59 % y, en el ODS 15, el 67 %. En el caso de los ODS 7, 14 y 17, no hubo relación alguna y el resto de los ODS se ubicó en el rango de entre el 0 y el 50 %.

Los municipios analizados trabajan cada período de gobierno para fortalecerse institucionalmente a través de creación de oficinas, estableciendo normativas acordes con las dinámicas nacionales y con el mejoramiento del funcionamiento de la Administración pública municipal. Con los proyectos de desarrollo, se busca incentivar proyectos productivos que, en esta zona, son fundamentalmente agropecuarios y donde buena cantidad de recursos se destina a la construcción o mantenimiento de bienes colectivos, como vías, alcantarillados o sistemas de alumbrado, entre otros. Sin embargo, la inercia del funcionamiento gubernamental desincentiva incorporar sustancialmente lo propuesto en la agenda en términos de inclusión, más allá de la implementación de políticas nacionales ya existentes que, claro, contribuyen al reconocimiento de derechos humanos diferenciales, como es el caso de la infancia y adolescencia, discapacidad, adulto mayor y género (que incorpora la diversidad sexual), así como apoyos en subsidios, fundamentalmente a partir de los programas de cooperación o transferencias condicionadas promovidos por organismos internacionales. Todo ello da cuenta de acciones dirigidas más al consumo que al cierre de brechas.

Bajo un contexto mayor, el cumplimiento del lema «Que nadie se quede atrás» se enfrenta a una serie de paradojas que hacen muy difícil su cumplimiento. A nivel contextual, el comportamiento macroeconómico mundial en 2020 se constituye como el más grave e inestable de los últimos ciento cuarenta años, equiparable con el

de 1914. La retracción económica que viene desde el período pos-2008 ha impactado tanto en países avanzados como en países en desarrollo, y donde la región latinoamericana es la más fuertemente golpeada (FMI 2020 en Cepal 2021). Los desequilibrios globales propios de este período en el cual se da el proceso de hiperglobalización, caracterizado por la preponderancia de la financiarización y poco control del Estado sobre el mercado, son exacerbados por la pandemia de COVID-19 y sus secuelas. A nivel nacional, la situación social, económica, ambiental y política se pone cada vez más tensa, debido al impacto de este escenario global. En Colombia, la protesta social emerge en la escena y da cuenta del descontento social; resurgen las reivindicaciones sociales, culturales, de diversidad política que reclaman reconocimiento, garantía de derechos y cambios estructurales en un sentido diferente al hegemónico.

El cierre de las tres brechas que propone la Cepal —social, ambiental y de desarrollo— supone una paradoja, que muestra contradicciones con los mismos fines de la Agenda 2030. En el caso de la brecha social, a nivel global, el crecimiento económico con equilibrio externo se caracteriza por una organización mundial centro-periferia en la que se distribuye un fuerte grado de dependencia de unos países frente a otros. Esto se evidencia también con el uso de moneda de reserva internacional extranjera y se explica por el hecho de que un país no emita moneda de reserva internacional, haciéndolo dependiente de la moneda extranjera perteneciente a los países hegemónicos y los movimientos en la tasa de cambio. Esto es resultado, además, del modelo económico comercial internacional, denominado por Wallerstein como «sistema mundo», retomado por las lecturas críticas de los setenta, en las que se denuncia el enfoque geopolítico dominante (Betancur 2020) y que aún subsiste. Unos países concentran la capacidad productiva, técnica y tecnológica y, por lo tanto, las ganancias de la transformación de los recursos naturales, materias primas e incluso mano de obra, conseguidos a muy bajo coste en los países de la periferia, que no consiguen los recursos para nivelar ni las necesidades internas ni las metas de crecimiento y aumento del PIB anual puestos como metas por el sistema internacional.

La brecha social evidencia una paradoja que mantiene el sistema capitalista global, en el que unos países no pueden alcanzar la meta del desarrollo porque el mismo sistema internacional está diseñado para perpetuar las diferencias tecnológicas y productivas entre y en el interior de los países, además de que el funcionamiento del sistema monetario acentúa y apoya estas «asimetrías», como lo denomina la Cepal (2021 p. 26). También, en el interior de los países dependientes y actualmente, incluso los «desarrollados», se generan unas demandas sociales que no se alcanzan a satisfacer, lo cual se traduce en mayor pobreza y desigualdad. Este fenómeno se explica muy bien en las investigaciones de los economistas Christoph Lakner y Branko Milanović (2016 en Cepal 2021,

p. 16) y de Martin Ravallion (2018 en Cepal 2021, p. 16) que dan como resultado el contraste del «elefante» y de la «jirafa». En el gráfico del «elefante» se muestra cómo, aunque aumenta la clase media en los países más pobres disminuyendo la pobreza global para 2008, el 1 % de la población más rica concentra el crecimiento de los ingresos, en el período 1980-2016, quedando muy poco para el resto de la población, de acuerdo con la gráfica de la «jirafa». Precisamente, la clase más rica y la clase media que pretende emular el estilo de vida de las personas con mayores ingresos son sectores que pueden contribuir significativamente a la mejora de la sostenibilidad inclusiva (Raworth 2012). Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente (y ha sido ampliamente documentado en el ámbito académico), la persistencia de las brechas ha sido agudizada como consecuencia de la pandemia de COVID-19. A nivel local en los países, los territorios apartados del centro y de los centros urbanos han tenido menor atención; se han ido quedando atrás respecto al desarrollo de los demás, como sucede en el caso colombiano.

La segunda brecha tiene que ver con la dimensión ambiental. Las metas en crecimiento económico para disminuir la brecha de desigualdad social y la necesidad de disminuir los niveles requeridos de emisiones de CO₂ para sostener los efectos en la carbonización del planeta son discordantes con los sistemas establecidos de productividad y tecnología basados en la economía internacional centro-periferia y extractivista del petróleo y sus derivados, lo que supone la tercera gran paradoja del desarrollo, explicada por la imposibilidad de conseguir el desarrollo sostenible sin antes lograr cerrar las brechas sociales y ambientales.

Cabría, por tanto, reflexionar o discutir sobre el trasfondo de la propuesta de desarrollo sostenible pues, si damos por cierta la ecuación planteada por la Cepal y los elementos de diagnóstico vinculados con la realidad política, económica, ambiental y social mundial, supone en muchos sentidos un callejón sin salida. En la revisión realizada, el Gobierno de Colombia se enfrenta a nivel nacional a unos retos importantes, en cuanto a continuidad de políticas, y posición, en cuanto a la tradicional configuración de dependencia, tanto al sistema global como a la economía extractivista. Los dos últimos gobiernos no mantuvieron continuidad en las políticas y, aunque el lema estaba presente nominalmente en los dos planes de Gobierno, su contenido no dio cuenta realmente de este propósito.

En el Gobierno de Juan Manuel Santos, se destacó la voluntad política de vincular la agenda de paz con la de desarrollo. En las dos políticas que se propusieron en su Gobierno, se puso el lema en el centro. Sin embargo, en el caso de la política de crecimiento verde, no se incorporó un enfoque explícitamente definido sobre lo que el país considera como «sostenibilidad», dejando a los tomadores de decisión a nivel territorial la determinación de las hojas de ruta en torno al desarrollo en este ámbito. En línea con

esta deficiencia, no se propuso un modelo económico que superara la economía extractivista de recursos minerales, metales y productos vegetales que alcanzan el 80 % de la economía nacional ignorando, en definitiva, la finalidad misma de la sostenibilidad, que consiste en «lograr consolidar un sistema de producción que garantice el crecimiento económico sin comprometer el devenir de los recursos finitos» (Martínez 2019, p. 43). No hubo propuestas cambios estructurales de economía a nivel interno, lo cual dio continuidad a los diseños de políticas vinculados tanto antes como después de la emergencia y suscripción de la Agenda 2030.

En cuanto al Gobierno en cabeza de Iván Duque, en un estudio reciente (Berrío *et al.* 2020), se arroja como resultado en la revisión documental de este período de Gobierno que se terminó desmontando lo poco avanzado por el Gobierno anterior y quedaron igualmente grandes vacíos en cuanto a lo postulado frente a los recursos fiscales para alcanzarlo. Por una parte, se desconoció la necesaria articulación de la Agenda 2030 con la agenda de la paz en el país (Martínez 2019). No se tocó la matriz del modelo económico reinante basado en la extracción minero-energética. Aunque se mencionan nuevas energías alternativas, no se desarrolló este ítem. Se dejó por fuera tanto la transición a energías menos contaminantes como la necesidad de atender la inclusión poblacional al acceso y uso de las nuevas tecnologías. En el análisis de contenido realizado al plan de desarrollo nacional en relación con el Plan Plurianual de Inversiones y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Berrío *et al.* 2020), no se evidenció el pretendido énfasis en la equidad que aparece en el título de la política ni se encontró rastro del fortalecimiento de programas como se menciona en las estrategias y se dejó, en gran medida, el crecimiento económico en manos del sector privado, proyectándolo así hasta 2029. Se sostiene, además, que la mejor opción es reducir el gasto público, sin previsión de uso de medidas expansivas de gasto fiscal.

6 Conclusiones

Más allá de la inclusión de la Agenda 2030 en los planes municipales, y de la sistemática de cumplimiento de la Agenda 2030, estos resultados muestran que es importante investigar y conocer cómo se están comprendiendo estos procesos de tendencia global en los territorios y que, en las prioridades políticas dominantes, se comparten estos lineamientos y se está dispuesto o no a incluirlos como fines, objetivos y configuraciones clave de los diseños de políticas de desarrollo territorial. Debemos saber qué tanta información pormenorizada existe sobre la Agenda, tanto para la comunidad en general como para el Gobierno municipal, que asegure una posición crítica, consiente y propositiva tanto frente a la situación global de

riesgo como frente al modelo que la Agenda trae consigo y también de las posibilidades de acción de los gobiernos locales. Finalmente, este ejercicio muestra la importancia de ampliar el análisis y realizar una revisión más sistemática de los diseños de los PDM a nivel local en el país, contrastando dicha información con la realidad de los territorios y de sus comunidades, dada también la ausencia de estudios en los que se profundice en esta línea, siendo este esfuerzo un pequeño avance que muestra un gran escenario por explorar y al cual es posible contribuir.

En el lema de la agenda incluido también como principio en el marco de cooperación de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (UNFPA 2017), se propone un enfoque integral y transversal de abordaje en el que se identifica como núcleo central el cierre de brechas de desigualdad. Varios informes han dedicado sus páginas a plantear la esencia y justificar la importancia del lema de la Agenda. En uno de los últimos, se muestra como principal argumento que la desigualdad es buena fuente de ineficiencia económica, de allí la importancia de conseguir la igualdad sustantiva, inyectando eficiencia al sistema económico, innovación tecnológica, productiva y abriendo nuevos espacios de inversión y generación de ingresos (Cepal 2018, p. 22). Pese a la convocatoria al cumplimiento integral de la Agenda teniendo como referente su lema de no dejar a nadie atrás, para 2022, los efectos pospandemia se han empezado a notar: «Las asimetrías tecnológicas y productivas han tendido a agravarse, lo que tiene repercusiones políticas y sociales que generan tensiones cada vez mayores, no solo en el mundo en desarrollo, sino también en los países centrales» (Cepal 2022, p. 11).

A pesar de la actitud propositiva de la ONU en la que se plantea que el lema tiene que ver con un ambiente de cooperación para que ningún país se quede atrás y logre los cometidos de la Agenda, también replicable a nivel interno, la realidad muestra que el equilibrio del sistema internacional se basa precisamente en esta distribución centro-periferia y, aunque en los informes sobre los avances de la Agenda se expone este modelo, no se intenta superar, sino recomodar a partir del fortalecimiento de la cooperación internacional y el respeto al Gobierno multilateral. Esta posición se traduce a nivel interno de los países de la periferia en la dificultad de superar modelos basados en economías extractivistas. Adicionalmente, el análisis sobre el lema de la Agenda 2030 conlleva una mirada integral, compleja y crítica que apunte a estudiar la coherencia de las acciones en pro de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad actualmente.

En suma, el lema en la Agenda pone en evidencia el reconocimiento de la búsqueda de igualdad de derechos humanos como centro integrador y articulador de las políticas que emprender, registrando los principales focos de desigualdad, reconocidos y priorizados para la atención. Con este lema, se resalta que el proyecto político en juego no supera o propone un cambio estructural de la

tradición neoliberal dominante, sino que precisamente busca su reacomodo a partir de la búsqueda de solución de las fallas en el sistema, siguiendo con las prácticas ya establecidas (Martínez 2019). El progreso sigue estando en el seno del crecimiento económico, que ratifica la importancia y preponderancia de la economía en el desarrollo y sobre la vida.

Precisamente, en la propuesta de discusión promovida por Raworth (2012) desde Oxfam, se plantea que es necesaria la reducción del consumo en el mundo, especialmente de los más ricos, así como una mayor eficiencia para transformar los recursos naturales y cubrir las necesidades humanas. El resultado sería un espacio seguro —el «dónut»— de desarrollo inclusivo y sostenible. Esto no implica limitar el bienestar humano; de hecho, es dentro de este espacio donde la humanidad tiene mayores oportunidades de prosperar (p. 6). La discusión sobre cómo superar los problemas históricos frente a la situación crítica del ambiente y la pobreza viene gestando propuestas desde finales del siglo XX, que aún es vital revisar de fondo en torno de una inclusión también de los territorios y la sociedad amplia, para que comprendan realmente el peligro que afecta al mundo y se hagan partícipes del cambio.

Desde la perspectiva crítica latinoamericana, se ha explicitado la profunda paradoja que supone defender la permanencia del sistema económico actual con la Agenda 2030 y su propuesta de superación de problemas estructurales, en tanto que la vida en el planeta y la garantía de derechos humanos conlleva necesariamente no su perpetuación, sino la revisión y cambio del sistema actual, pues es precisamente este el responsable actual de las crisis ambiental, energética, económica y social.

En cuanto a los casos observados en Colombia, el panorama constata tal paradoja a nivel nacional: en los dos últimos gobiernos, no se ha apostado tangiblemente en la reducción de brechas y compromiso ambiental. Se evidencia un avance limitado y con escollos, que proviene del esfuerzo nacional por formular políticas dirigidas a grupos poblacionales vulnerables que contribuyen al reconocimiento para que nadie se quede atrás. A nivel subnacional, la planeación municipal se enfrenta a proyectos y acciones que se acercan más a los procesos e inercias territoriales y gubernamentales que vale la pena seguir examinando, con el fin de identificar quién se está quedando atrás.

Siguiendo la agenda nacional, los municipios observados han dado prioridad a la reducción de la pobreza, descuidando el trasfondo asociado al peligro ambiental basado en el actual sistema económico, cuyas consecuencias influyen condicionando y acrecentando las afectaciones sociales. También se pudo verificar que, en términos de atención a la desigualdad, queda aún mucho camino por recorrer para que sea una prioridad para los gobiernos pues, en ninguno de los casos analizados, se superó el 50 % de conexión

con lo planteado en los documentos de planeación, al igual que la atención a la igualdad de género, que es mucho más preocupante, al ocupar tan solo un rango de conexión entre los indicadores globales de los ODS y los proyectos planteados no mayor a un 25 %.

Aunque se evidencia en general una evolución positiva en los dos últimos períodos de Gobierno municipal, aumentando el grado de relación entre los territorios y los ODS, e incluso haciéndose explícitas las conexiones en tales planes, al revisar con mayor detenimiento las acciones que se plantean en estos tres municipios, no se apunta realmente a ninguno de los pilares estratégicos que requiere el sistema internacional para poner en marcha modelos de sostenibilidad inclusiva. Los retos a nivel territorial son multidimensionales, pues tienen que ver con capacidades limitadas de acción y decisión; también con la débil presencia institucional del Estado colombiano en las regiones más apartadas, con el desconocimiento y desconexión de los macroprocesos políticos mundiales con respecto a dinámicas locales.

Para octubre de 2022 el Gobierno, que ya ha iniciado vigencia con Gustavo Petro y Francia Márquez (2022-2026), aborda en su plan de Gobierno varios elementos que son de sensible consideración, concordantes con varias de las recomendaciones realizadas por la Cepal para la superación de las brechas de desarrollo. Entre sus propuestas están la transición energética a energías renovables, dejando de basar la economía en el modelo extractivista de recursos mineros y energéticos; un mayor énfasis en el desarrollo agropecuario, que incluso cuente con almacenamiento de elementos no perecederos para asegurar un abastecimiento interno; reformas en el sector de protección social y pensiones, y una atención prioritaria a la educación y a la cultura con un enfoque integrado e inclusivo. Con ello, el Gobierno colombiano entrante da visos de asumir muchas de las propuestas consignadas por la Cepal, con un elemento o lema que valdría la pena resaltar y analizar con mayor detenimiento en un próximo ejercicio investigativo, la consigna de «vivir sabroso», y que, como eslogan y tal vez, nuevo lema, pueda rearticular mediante este esfuerzo de planificación nacional algunos elementos y prioridades de esta Agenda 2030 en su recta final de implementación.

7 Agradecimientos

Los autores agradecen a los demás miembros del equipo de investigación del proyecto ESAP 2020-112 «Soata, Tipacoque, Tunja, pilotos de Observatorio de Derechos Humanos, ODS, Participación y PDM, 2012-2020»: Hernando Delgado Quintero, Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches, Gilma Socorro Vanegas Romero, Judith Castro Hernández, Carlos Mauricio Báez Ávila, Héctor Javier Valderrama

López, Juan Sebastián Montaña Soracá, Karen Julieth Vargas Gamboa quienes, junto con Lyda Herrera, han participado en el desarrollo y puesta en marcha del Observatorio ODRL y DDHH durante 2021 y 2022, de donde se toman los resultados del análisis documental.

8 Bibliografía

- BAMBERGER M, SEGONE M, TATEOSSIAN F (2016). Evaluando los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el enfoque «que nadie se quede atrás» a través de evaluaciones centradas en la equidad y con perspectiva de género. ONU Mujeres – EvalGender y EvalPartners.
- BERRÍO M, ESPITIA J, FERRARI C, GÓNZALEZ JI, HERNÁNDEZ I, TASSARA C, ZAFRA G (2020). El plan nacional de desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia pacto por la equidad». Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, vol. 22 43:195-222. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v22n43/0124-5996-rei-22-43-195.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- BETANCUR AM (2020). De la geopolítica clásica a la geopolítica crítica: perspectivas de análisis para fenómenos del espacio y del poder en América Latina. *Revista Forum* 17:126-149.
- CEPAL (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cepal, abril. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155.4>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal.
- CEPAL (2021). Construir un futuro mejor. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Obtenido de Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, marzo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/S2100125_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2022a). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 6 de abril. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2022b). Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» 2018-2022. Obtenido de Observatorio de Planificación, 19 de julio. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2022). Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- CRUZ-RUBIO C (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Revista Administración y Desarrollo ESAP Colombia* 39(54):99-118.
- DANE (2021a). Guía sobre la disponibilidad de información territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de DANE. <https://www.dane.gov.co/files/indicadores-ods/Guia-sobre-disponibilidad-%20informacion-territorial-ODS.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- DANE (2021b). La información del DANE en la toma de decisiones de las ciudades capitales. Obtenido de Tunja, Boyacá. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210209-InfoDane-Tunja-Boyaca.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2023.

- DNP (2017). Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP (2021). Indicadores Globales para el seguimiento a los ODS. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación, 26 de mayo. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores_Globales_ODS_oficial.pdf, acceso 26 de septiembre de 2023.
- DNP (2022). Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para reducir la pobreza. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación, 30 de abril. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/Equidad.pdf, acceso 26 de septiembre de 2023.
- HALL PA (1993). Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3):275-296.
- HOWLETT M (2011). *Designing Public Policies*, 1.^a ed. Routledge, Londres/Nueva York.
- HOWLETT M, CASHORE B (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1):33-46.
- INE (2021). Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de INE, marzo. <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- MARTÍNEZ MJ (2019). Que Colombia no se quede atrás: incorporación del enfoque. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D. C. Trabajo de grado. Programa de Relaciones Internacionales.
- MUNICIPIOS DE COLOMBIA (2022). El municipio de Tipacoque, 31 de julio. <https://www.municipio.com.co/municipio-tipacoque.html>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- OBSERVATORIO COLOMBIANO DE LAS MUJERES (2022). Indicadores, 18 de julio. <https://observatoriomujeres.gov.co/>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- ONU (2022). Objetivo 10: Reducción de las desigualdades. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible, 11 de mayo. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- PLAN DE DESARROLLO DE TIPACOQUE (2016-2019).
- PLAN DE DESARROLLO SOATÁ «JUNTOS POR UN MEJOR FUTURO» 2020-2023 (s. f.).
- RAWORTH K (2012). Un espacio seguro y justo para la humanidad. ¿Podemos vivir dentro de un donut?, febrero. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/dp-espacio-seguro-justo-humanidad-130212-es_3.pdf, acceso 26 de septiembre de 2023.
- TODA COLOMBIA (2019). Población Departamento de Boyacá, 21 de febrero. <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/boyaca/poblacion.html>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- UNFPA (2017). Datos que cuentan para «No dejar a nadie atrás». Obtenido de UNFPA Colombia, 31 de marzo. <https://colombia.unfpa.org/es/news/datos-que-cuentan-para-%E2%80%9Cno-dejar-nadie-atr%C3%A1s%E2%80%9D>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- UNSDG (2022). Valores Universales. Principio Dos: No dejar a nadie atrás. Obtenido de Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 29 de abril. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>, acceso 26 de septiembre de 2023.

Explorando los valores propios de la cooperación al desarrollo municipalista. Propuesta de un marco y análisis del caso del Fons Valencià per la Solidaritat

Sergio BELDA-MIQUEL
sergio.belda@uv.es
Universitat de València
(España)

Alba TALÓN
alba.talon@uv.es
Universitat de València
(España)

Exploring the values of municipal development cooperation. Proposal of a framework and analysis of the case of the Fons Valencià per la Solidaritat

Daniel CUESTA-DELGADO
daniel.cuestad@gmail.com
INGENIO (CSIC-Universitat
Politécnica de València)
(España)

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. Marco teórico

2.1. Punto de partida: una visión democrática y municipalista de la cooperación

2.2. Identificando potencialidades de la cooperación municipalista

2.2.1. Marco institucional

2.2.2. Marco estratégico e instrumental

2.2.3. Alianzas y relaciones

2.2.4. Impacto específico

3. Metodología

4. Descripción del caso

5. Resultados y discusión

5.1. Marco institucional

5.1.1. Recursos económicos y humanos: aporte a la estabilidad de las políticas de cooperación

5.1.2. Alcance del fondo: implantación territorial para apoyar municipios de distinto tamaño

5.1.3. Apoyo y valor añadido para las políticas municipales de cooperación

5.2. Marco estratégico e instrumental

5.2.1. Importancia de temas diferenciales y de más valor añadido de la cooperación municipalista en el discurso

5.2.2. Importancia de formas de canalización y modalidades con más valor añadido

5.3. Alianzas y relaciones

5.3.1. Coordinación con distintos actores

5.3.2. Conexión con la ciudadanía

5.4. Impacto específico

5.4.1. Impacto en ámbitos con más potencial transformador

5.4.2. Significancia sobre impactos intencionados o no

5.4.3. Impacto diferencial en actores más excluidos

6. Conclusiones

7. Bibliografía

Explorando los valores propios de la cooperación al desarrollo municipalista. Propuesta de un marco y análisis del caso del Fons Valencià per la Solidaritat

Sergio BELDA-MIQUEL
sergio.belda@uv.es
Universitat de València
(España)

Alba TALÓN
alba.talon@uv.es
Universitat de València
(España)

Daniel CUESTA-DELGADO
daniel.cuestad@gmail.com
INGENIO (CSIC-Universitat
Politécnica de València)
(España)

Exploring the values of municipal development cooperation. Proposal of a framework and analysis of the case of the Fons Valencià per la Solidaritat

Citar como/cite as:

Belda-Miquel S, Talón A, Cuesta-Delgado D (2024). Explorando los valores propios de la cooperación al desarrollo municipalista. Propuesta de un marco y análisis del caso del Fons Valencià per la Solidaritat. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):104-135.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.848

Resumen

El trabajo busca contribuir al debate sobre las potencialidades de la cooperación al desarrollo municipal con la exploración del caso de los fondos locales de cooperación, apenas abordados en la bibliografía.

Para ello, se propone un marco teórico integral donde se identifican los valores diferenciales de la cooperación local desde una perspectiva municipalista. Desde este marco, se aborda el caso del Fons Valencià per la Solidaritat (FVS) y se explora si está contribuyendo a aprovechar las potencialidades de esta cooperación. Se emplean métodos mixtos y fuentes primarias y secundarias de información: bases de datos institucionales, documentación del FVS, entrevistas y cuestionarios dirigidos a personal del FVS y de entidades socias.

Los resultados ilustran el potencial de los fondos para una cooperación municipalista en términos institucionales, instrumentales y relacionales; también, que estas múltiples potencialidades pueden necesitar tiempo para ser desplegadas, y que se enfrentan a distintos retos y contradicciones a ser explorados con más detalle.

Palabras clave: cooperación local al desarrollo, municipalismo, fondos de cooperación, ayuntamientos.

Abstract

This study aims at contributing to the debate on the potentialities of development cooperation from municipalities by exploring the understudied cases of local international cooperation funds.

For this aim, a comprehensive theoretical framework is proposed on the bases of the identification of the specific values of local cooperation from a municipalist perspective. From this framework, the case of the Valencian Solidarity Fund (VSF) is addressed. We explore if it is taking advantage of the potentialities of this kind of cooperation. Mix methods and both primary and secondary sources are used: institutional data bases, documentation from VSF, interviews, and questionnaires addressing personnel from VSF and its members.

Results illustrate the potential of funds for a municipalist cooperation in institutional, instrumental, and relational terms; moreover, that these potentialities may need time to be unfolded and that they face challenges and contradictions, which may be addressed with more detail.

Keywords: local development cooperation, municipalism, cooperation funds, municipalities.

1 Introducción

Existe en Europa una larga tradición de cooperación al desarrollo desde el ámbito municipal, que ha sido particularmente importante en el caso español (Schulpen *et al.* 2011, Unceta *et al.* 2015, Pérez 2018, Martínez 2021). El debate sobre la cooperación desde este nivel se ha dado generalmente en el marco de las discusiones sobre la cooperación descentralizada, esto es, la realizada desde los niveles de Gobierno inferior al estatal, como el de las regiones, provincias y municipios (Schulpen *et al.* 2011, Unceta *et al.* 2015).

Resulta difícil valorar la evolución global y comparar las realidades de la cooperación descentralizada en los distintos contextos, dada la diversidad de realidades políticas, institucionales y normativas (Unceta *et al.* 2015, Copsey y Rowe 2012, OECD 2018). Se puede decir que esta cooperación es cuantitativamente muy inferior a la realizada por las agencias estatales —sobre la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, se calcula que supone en torno al 2,43 % de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) bilateral global (Gutiérrez Goiria *et al.* 2022) aunque, en el caso español, supone en torno al 10 % (Oxfam Intermón 2022)—. Sin embargo, el volumen de esta ayuda estaría experimentado un crecimiento continuado desde la década de los ochenta (Schulpen *et al.* 2011, Unceta *et al.* 2011, Pérez 2018, OECD 2018).

A pesar de la limitada (aunque creciente) importancia cuantitativa de la cooperación descentralizada, desde un punto de vista cualitativo, se ha venido reconociendo y reivindicando su valor propio y añadido respecto a otros tipos de cooperación. Este reconocimiento se ha dado en la bibliografía científica y desde las instituciones de desarrollo globales (Alberdi Bidaguren 2010, Waeterloos y Renard 2013, Hoebink 2010, Martínez 2021, Ecosoc 2018, Gutiérrez Goiria *et al.* 2022), que han destacado valores como su proximidad y capacidad de movilizar capacidades y actores locales.

En el marco de la cooperación descentralizada, la realizada desde el ámbito municipal tiene una importancia cuantitativa reducida, aunque también creciente —en el caso español, los ayuntamientos canalizan en torno al 2,5 % de la AOD, lo cual supone en torno al 25 % de la ayuda descentralizada (Oxfam Intermón 2022)—. Sin embargo, ha ido también incrementando y reivindicando su importancia cualitativa (Unceta *et al.* 2015, Martínez 2021). Aunque este ámbito muestra también una gran diversidad entre donantes (Gutiérrez Goiria *et al.* 2022), se puede afirmar que tiene unas características y potencialidades específicas comunes y muy relevantes. Aunque estas no han sido suficientemente exploradas en la bibliografía científica (Unceta *et al.* 2015), se puede decir que estas ilustran y condensan el potencial e interés específico y diferencial de la cooperación descentralizada.

El caso español ilustra esta realidad: desde los años noventa, la cooperación realizada por los ayuntamientos españoles ha ido consolidándose desde el punto de vista de los fondos dedicados, ha tratado de buscar su perfil propio y ha reivindicado su valor añadido en el marco de la cooperación en general y de la descentralizada en particular (Unceta *et al.* 2015). Así, en distintos trabajos, se ha reivindicado la importancia y potencial específicos de una cooperación no solo municipal sino *municipalista* (Palacios 2010), en tanto se construye sobre las capacidades y realidades propias de los municipios.

En la bibliografía se ha incidido en que esta cooperación es compleja, diversa y poco conocida (Gómez Gil 2008). Sin embargo, parece posible identificar algunos elementos que la caracterizan: se fundamenta en buena parte en la ayuda indirecta (fundamentalmente, subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo [ONGD]) —aunque la directa, sobre todo en municipios grandes, existe y tiene una importancia creciente—; se centra, principalmente, en la financiación de proyectos de provisión de servicios básicos y en acciones de educación para el desarrollo (EpD) y tiene una importante conexión con las entidades y el tejido social locales (Unceta *et al.* 2015).

Esta cooperación se realiza tanto por los municipios de manera individual como a través de asociaciones de entidades, entre las que destacan los fondos de cooperación y solidaridad. Estos son organismos que aglutinan entidades locales y, en ocasiones, otras entidades públicas o privadas, para fomentar y apoyar los esfuerzos de sus socios para realizar acciones de cooperación de forma coordinada y con mayor alcance (Ruiz Seisdedos 2005, Confocos 2022). Existen actualmente nueve fondos en distintas comunidades autónomas, fundados entre 1986 y 2002 (Haedo 2005) y agrupados en la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (Confocos), fundada en 1995. Estos fondos, como se verá con más detalle en la sección 4, tienen perfiles distintos, en función de su trayectoria y de las realidades institucionales locales.

A pesar de la diversidad, los objetivos de todos los fondos conectan directamente con las especificidades de la cooperación desde lo local y apuestan por explotar el valor añadido de la cooperación desde este nivel (Confocos 2022). Por ello, y aunque gestionan a su vez solo una parte del conjunto de la cooperación desde el ámbito local, tienen un especial interés desde el punto de vista del valor propio y añadido de la cooperación municipalista.

Buena parte de la bibliografía sobre la cooperación desde lo local ha sido centrada en identificar las potencialidades y limitaciones de este tipo de cooperación frente a la realizada por otros niveles. En la bibliografía, se identifican cuestiones tales como que es una cooperación genuina, próxima y conectada con la realidad (Gómez Gil 2008, Kihlgren Grandi 2020, Unceta *et al.* 2011); que

tiene un importante valor añadido en temas relacionados con la gestión local y en el uso de determinados instrumentos, como la cooperación técnica o la EpD (Gómez Gil 2008, Capuano *et al.* 2015, La Mundial 2020, FEMP 2011, Rodríguez Fernández 2011), o que puede conectar más con la ciudadanía, movilizar determinados actores y generar relaciones de más calidad (Nganje 2015, Van Ewijk 2012, La Mundial 2020, Belda-Miquel *et al.* 2016). Este debate, en el que se encuadra este trabajo, es fundamental para comprender y justificar la cooperación desde lo local. Sin embargo, adolece de ciertas limitaciones, entre las cuales se identifican las expuestas a continuación.

En primer lugar, en buena parte de los trabajos sobre cooperación municipal, o bien se estudian casos empíricos desde un punto de vista fundamentalmente descriptivo y cuantitativo (Iborra y Santander 2012, FCCD 2023), o bien se identifican características generales de este tipo de cooperación, fundamentalmente sus valores y potencialidades (Gómez Gil 2008, Badia i Dalmases 2009), pero sin abordar en detalle casos empíricos. Así, aunque hay excepciones relevantes (Unceta *et al.* 2015), son pocos los estudios en los que se conectan ambas aproximaciones y en los que se aborden casos empíricos desde el punto de vista de los valores de esta cooperación.

En segundo lugar, los trabajos se centran fundamentalmente en las políticas articuladas por ayuntamientos de manera individual. En cambio, apenas existen estudios específicos de formas de canalización de la ayuda de forma asociada. En concreto, y a pesar de su importancia, no existen análisis integrales de políticas de fondos de cooperación. Los pocos estudios se realizan en el marco de análisis más amplios de otros actores de la cooperación descentralizada (Haedo 2005, Iborra y Santander 2012, Unceta *et al.* 2011), de modo que resultan más superficiales y descriptivos.

Con el presente trabajo, se busca contribuir al debate sobre el valor añadido de la cooperación desde lo local abordando los vacíos identificados. Por ello, se plantean los siguientes objetivos: en primer lugar, proponer un marco integrado y operativo de análisis en el que se identifiquen los valores diferenciales de las políticas de cooperación municipales, relevantes para entender la cooperación al desarrollo de base local realizada de forma asociada a través de fondos de cooperación; en segundo lugar, abordar desde este marco el caso de un fondo de cooperación concreto para explorar si está contribuyendo a aprovechar las potencialidades de la cooperación local.

El trabajo tiene un enfoque fundamentalmente exploratorio, en tanto plantea una perspectiva poco empleada (el análisis integral de un caso de cooperación municipal desde el punto de vista de sus potencialidades y valor añadido) y un tipo de caso apenas estudiado de forma específica (un fondo de cooperación). Aunque no busca

llegar a resultados representativos sobre el objeto de estudio, sí pretende que el trabajo sirva para valorar la pertinencia, el alcance y limitaciones del marco empleado, así como para identificar cuestiones clave sobre el objeto de estudio sobre las que seguir profundizando. Desde el punto de vista metodológico, se emplea una estrategia mixta, en la que se combinan métodos cuantitativos y cualitativos.

El fondo para explorar es el Fons Valencià per la Solidaritat (FVS), de especial relevancia por distintos motivos: por su larga trayectoria (desde 1992) y por la evolución que ha experimentado; por la cantidad y diversidad de socios (125, de muy distintos tamaños en 2022); por su relevancia, visibilidad y actividad en el marco de los fondos españoles; por tener actualmente una orientación muy clara hacia el aprovechamiento del potencial de la cooperación municipalista, y por ser un fondo que ocupa un lugar intermedio entre los existentes en aspectos como el presupuesto.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: se presenta a continuación el marco teórico, que caracteriza el punto de partida general (una visión municipalista), y las potencialidades concretas de la cooperación local. En el tercer punto se presenta la metodología, se aborda cómo el marco se ha operativizado y se describen la estrategia general y las técnicas empleadas. En el cuarto punto, se aborda una breve caracterización general del caso de estudio, en el marco de los fondos existentes. En el quinto punto, se presenta la discusión del caso sobre la base de las dimensiones identificadas en el marco sobre las potencialidades de la cooperación local. Finalmente, se presentan conclusiones sobre el propio caso de estudio, sobre el alcance del marco y sobre los límites y nuevas vías de investigación.

2 Marco teórico

2.1. Punto de partida: una visión democrática y municipalista de la cooperación

El trabajo parte de una perspectiva normativa que permite orientar la identificación de las potencialidades propias de la cooperación desde los ayuntamientos y que, siguiendo a Palacios (2010), llamamos «perspectiva *municipalista*». Se identifican en esta sección potencialidades generales desde esta perspectiva, mientras que, en la siguiente sección, se identifican aspectos concretos.

Sobre la base de distintos trabajos (Palacios 2010, Unceta *et al.* 2015, Martínez 2021), y aunque estos emplean distintas denominaciones, se puede decir que existen algunas potencialidades generales de la cooperación municipalista: por ejemplo, la cooperación desde los ayuntamientos sería una herramienta para la construc-

ción democrática en sus formas directa y participativa, para la afirmación de la autonomía local y de las instituciones propias, para la construcción de ciudadanía activa en el municipio, para dar respuesta a las demandas de solidaridad de la ciudadanía y del tejido asociativo y para la contribución desde lo local al abordaje de problemas globales y a la transformación de las condiciones estructurales que están en su base.

Esta perspectiva de la cooperación municipal dejaría fuera otras visiones. Siguiendo a Palacios (2010), se diferencia, en primer lugar, de visiones más puramente asistenciales, centradas en la caridad, la presunta neutralidad política e ideológica y la canalización de ayuda a través de organizaciones benéficas; en segundo lugar, de visiones tecnocráticas, centradas en cuestiones de gestión, eficacia, control y eficiencia; en tercer lugar, de visiones puramente solidarias, centradas fundamentalmente en el apoyo a colectivos internacionalistas locales pero que dejan poco lugar para las instituciones locales, más allá del apoyo financiero y, eventualmente, político a estas organizaciones.

2.2. Identificando potencialidades de la cooperación municipalista

A partir de estas ideas, se pueden identificar potencialidades más concretas, en relación con los aspectos habitualmente abordados en estudios de caso de la cooperación descentralizada, incluyendo la realizada por los ayuntamientos (Iborra y Santander 2012, Iborra 2014, Unceta *et al.* 2011, La Mundial 2020): el marco institucional; el marco estratégico, de instrumentos y acciones de cooperación, y las alianzas y relaciones. Dado que se ha insistido en la capacidad diferencial de la cooperación municipalista para generar transformaciones, junto a estos aspectos, se exploran sus potencialidades en términos del impacto que puede lograr en los contextos en los que opera, en comparación con la cooperación desarrollada desde otros niveles.

Para cada aspecto, se identifican a continuación potencialidades y su sentido para el análisis de fondos locales de cooperación.

2.2.1. Marco institucional

Desde el punto de vista institucional, en la bibliografía se menciona que los ayuntamientos pueden articular políticas de cooperación sin los condicionamientos e injerencias habituales de naturaleza política, diplomática o comercial (Gómez Gil 2008, Kihlgren Grandi 2020, Unceta *et al.* 2015). Así, tendrían el potencial de realizar políticas con continuidad más allá de agendas externas y desde una orientación genuinamente solidaria. Sin embargo, en la bibliografía se señala que esta potencialidad se suele ver limitada por la poca relevancia e importancia política generalmente asignada a la cooperación en el ámbito local, que suele recibir un presupuesto muy

modesto y variable (Confocos 2001, Bontenval 2010). Por lo anterior, los municipios —especialmente los de menor tamaño— con frecuencia no cuentan con recursos ni capacidades suficientes para articular políticas de cooperación consistentes y con continuidad (Ruiz Seisdedos 2005, Bontenval 2010). En ese sentido, los fondos de cooperación serían un instrumento clave para que los ayuntamientos con menos capacidades puedan articular políticas de cooperación y participar en el abordaje de los retos globales (Martínez 2021), así como para dar continuidad y estabilidad a estas políticas.

Por lo anterior, resulta relevante, desde el punto de vista institucional, abordar cómo los fondos de cooperación están canalizando recursos de cooperación y facilitando su continuidad, cómo están llegando a los municipios que más necesitan ver reforzadas sus capacidades y cómo su acción supone un apoyo y valor añadido para las políticas de cooperación municipales.

2.2.2. Marco estratégico e instrumental

Desde el punto de vista de la estrategia, en distintas fuentes, se señala que la cooperación local tiene un importante potencial, en comparación con la cooperación desde otros niveles, si se aprovecha la experiencia y conocimientos técnicos propios de los municipios (Confocos 2001, La Mundial 2020, Unceta *et al.* 2011). Por ello, la cooperación local puede tener especial valor añadido en áreas y temas estratégicos como el apoyo a procesos de descentralización y el ejercicio de las competencias propias municipales (Gómez Gil 2008, Capuano *et al.* 2015, La Mundial 2020, FEMP 2011, Rodríguez Fernández 2011); la mejora de la calidad de la participación y de la gobernanza democrática local (La Mundial 2020, Capuano *et al.* 2015, FEMP 2011, Alberdi Bidaguren 2010), y de la transparencia y rendición de cuentas (Unceta *et al.* 2011, Alberdi Bidaguren 2010).

En términos de formas de canalización de la ayuda, en la bibliografía se ha destacado que la cooperación directa sería de especial importancia para la cooperación municipalista, en tanto supone una mayor implicación de las instituciones locales, genera más intercambio y más aprendizaje institucional (Nganje 2015). En términos de modalidades, esta cooperación tendría especial valor añadido para realizar cooperación técnica, en tanto permite construir capacidades y compartir aprendizajes sobre las cuestiones sobre las que los municipios tienen competencias y más interés (La Mundial 2020). Junto con la cooperación técnica, en la bibliografía, se señala el valor añadido de las acciones de EpD (Unceta *et al.* 2011, Gómez Gil 2008, Confocos 2001): al ser la Administración local la más cercana a la ciudadanía y el territorio, puede apoyar con más facilidad acciones que conectadas con la realidad local y/o llegar a públicos a los cuales no siempre llevan acciones de EpD a otros niveles.

A pesar de estas potencialidades, en la bibliografía se señala que, con frecuencia, la cooperación local se encuentra sin embargo con problemas de armonización y atomización de las acciones

(Waeterloos y Renard 2013), así como de dispersión y multiplicación de esfuerzos (Confocos 2001, Gómez Gil 2008, Kihlgren Grandi 2020).

Desde este punto de vista, los fondos de cooperación podrían ser una herramienta fundamental para, por un lado, centrar la cooperación en los temas propios en los que la cooperación desde los ayuntamientos tiene un mayor valor; por otro, en articular la cooperación a través de las formas de canalización y modalidades que presentan, a su vez, mayor valor añadido.

2.2.3. Alianzas y relaciones

En la bibliografía se insiste en que el nivel local tiene especial potencial para dinamizar el trabajo en red en la cooperación (OECD 2018, La Mundial 2020, Badia i Dalmases 2001, FEMP 2011). La cooperación municipal puede movilizar alianzas de actores diversos, incluyendo algunos que habitualmente no participan de acciones de cooperación, aunque sean fundamentales para abordar retos globales desde lo local —desde asociaciones de vecinos y sindicatos locales a grupos ecologistas, feministas o comunitarios de distinto tipo (Van Ewijk 2012, La Mundial 2020)—. Además, se ha insistido en que puede generar alianzas de actores que trabajan en distintos niveles (La Mundial 2020).

Otra cuestión ampliamente mencionada es que, en comparación con otros niveles, las relaciones que se establecen en las acciones de cooperación local pueden responder con mayor facilidad a una lógica de horizontalidad, cercanía, confianza, reciprocidad, beneficio mutuo y aprendizaje compartido (Nganje 2015, Van Ewijk 2012, La Mundial 2020). Por ello, esta cooperación puede construirse sobre una visión crítica compartida de las causas de las desigualdades e injusticias que se pretende afrontar (La Mundial 2020, Belda-Miquel *et al.* 2016).

Sobre las relaciones con la ciudadanía, se ha señalado que el ámbito municipal es particularmente adecuado para involucrarla en la cooperación, en tanto representa el cauce de participación más inmediato (Confocos 2001), así que la participación de la ciudadanía es más fácil y directa en este nivel (Badia i Dalmases 2001, Euskal Fonda 2007, Ruiz Seisedos 2005, Van Ewijk 2008). Además, distintos autores señalan que la cooperación puede de hecho fortalecer formas de participación renovadas desde lo local, en un contexto de agotamiento de las formas de democracia representativa (Gómez Gil 2008, Palacios 2010, La Mundial 2020).

En todo caso, en la bibliografía, se refieren dificultades para aprovechar estas potencialidades. Se menciona que, con frecuencia, se produce descoordinación entre los actores del nivel local (Iborra 2014), así como entre estos y los de otros niveles (Gómez Gil 2008). También se habla de los retos para construir alianzas y relaciones de calidad, como la falta de implicación, la desafección

y el alejamiento de la sociedad respecto a las políticas de cooperación (Bontenval 2010, Iborra 2014, La Mundial 2020), o el hecho de que los espacios de participación institucional en cooperación suelen ser rígidos y homogéneos (La Mundial 2020).

En este marco, resulta relevante abordar cómo los fondos de cooperación pueden articularse como espacios de coordinación entre actores locales y entre estos y otras Administraciones; también, si están siendo un instrumento para una mayor y mejor conexión con la ciudadanía a la hora de proponer el abordaje de retos globales desde lo local.

2.2.4. Impacto específico

Todo lo anterior sugiere que, si se aprovechan sus potencialidades, la cooperación municipalista puede tener un impacto diferencial en determinados aspectos y en comparación con la cooperación desde otros niveles.

Para explorar esta cuestión, se asume la definición de «impacto» del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entendido como «los efectos potencialmente transformadores y de importancia última de la intervención [...], a más largo plazo o con un mayor alcance que los ya contemplados en el criterio de eficacia» (OCDE 2021, p. 64). Esta definición incluye varios aspectos clave (OCDE 2021) que se discuten a continuación.

En primer lugar, evaluar el impacto implica medir el *cambio transformacional*, esto es, «los cambios más holísticos y duraderos en las normas y los sistemas sociales, económicos y políticos [...], en el bienestar de las personas, los derechos humanos, la igualdad de género y el medio ambiente» (OCDE 2021, p. 64). Al respecto, se ha señalado que la cooperación local tiene un gran valor añadido en sectores con un impacto muy directo en aspectos como la gobernabilidad local o el bienestar por el acceso a servicios básicos. En términos de modalidades, tiene potencial para realizar cooperación técnica, una forma que apunta a construir capacidades institucionales en entidades que se encargan de la provisión de servicios básicos —con el consiguiente potencial para generar transformaciones duraderas.

En segundo lugar, medir el impacto implica identificar la *significancia* para los distintos actores, esto es, los cambios profundos y perdurables que se han producido desde las perspectivas de los grupos implicados, y que pueden ser positivos o negativos, intencionados o no intencionados. En este sentido, la lógica de relaciones cercanas, de confianza y reciprocidad que puede construirse desde la cooperación local (Nganje 2015, Van Ewijk 2012, La Mundial 2020) puede permitir una cooperación que recoja las distintas miradas sobre qué se ha cambiado, así como la construcción de miradas compartidas sobre qué es importante transformar (La Mun-

dial 2020, Belda-Miquel *et al.* 2016). Además, la cooperación local tiene un importante potencial para hacer participar a la ciudadanía y actores locales del Norte que no suelen estar activos en el ámbito de la cooperación (Martínez 2021), considerando así sus miradas sobre los impactos de la cooperación. Por otro lado, esta cercanía puede permitir el diálogo y apertura a lo que no es habitualmente visible o esperado, algo fundamental para identificar impactos no intencionados OCDE (2021).

En tercer lugar, implica abordar el *impacto diferencial*, es decir, las implicaciones concretas para los grupos generalmente más vulnerabilizados (OCDE 2021) y/o menos habitualmente beneficiados por las acciones de cooperación. En este sentido, las acciones de la cooperación municipalista tienen el potencial de implicar territorios, instituciones y actores, tanto del Norte como del Sur, que con frecuencia quedan fuera de las políticas de cooperación (Martínez 2021) y que pueden así acceder a recursos, intercambios y aprendizajes por un canal que, de otro modo, no tendrían (Martínez 2021).

Sin embargo, cabe destacar que distintas cuestiones mencionadas pueden amenazar la posibilidad de que la cooperación municipalista pueda tener estos impactos, como la atomización y dispersión de acciones (Waeterloos y Renard 2013), los problemas de continuidad y descoordinación o la poca implicación de actores locales (Bontenbal 2010, Iborra 2014, La Mundial 2020).

3 Metodología

La orientación general de la investigación es fundamentalmente exploratoria, en tanto parte de un objeto y enfoques poco abordados. La selección del caso, el FVS, se realiza por su relevancia para los objetivos y enfoque del trabajo y por su accesibilidad.

Sobre la estrategia general, la metodología combina técnicas cuantitativas y cualitativas, de manera simultánea y complementaria. Como se ve en la tabla 1, la información cuantitativa y cualitativa ofrece elementos para abordar distintas dimensiones identificadas en el marco teórico. Para abordar algunas subdimensiones, se emplea la triangulación de información de distintas fuentes. Así, el uso de métodos mixtos se justifica, a su vez, por la naturaleza compleja y plural del objeto y del enfoque de la investigación.

Se emplearon técnicas de recogida de información secundaria y primaria. Las fuentes de información secundaria fueron las siguientes:

- Bases de datos de institucionales públicas: se emplearon para obtener datos estadísticos de los municipios valencianos y del FVS las siguientes fuentes: base de datos territorial del Institut Valencià d'Estadística, base de datos de entidades

locales del Ministerio de Hacienda, portal de transparencia y rendición de cuentas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) (info@od) y base de datos del área temática de cooperación al desarrollo de la Federación Española de Municipios y Provincias.

- Documentos del FVS: se analizaron distintos documentos de carácter estratégico y de gestión, generados a lo largo de toda la trayectoria del FVS: estatutos, planes estratégicos, memorias anuales, actas de asambleas, auditorías, documentación de proyectos ejecutados (principalmente memorias) y otra documentación interna (actas de reuniones, web oficial, documentos internos sobre planificación anual de trabajo, etcétera).

Las técnicas para obtención de información primaria fueron las siguientes:

- Cuestionarios enviados a entidades del FVS: se enviaron cuestionarios a los 125 municipios socios del FVS en 2022. En estos se preguntaba por distintos aspectos institucionales de las políticas y acciones de cooperación municipales, tanto en general (por ejemplo, recursos empleados, modalidades y tipo de acciones realizadas o formas de participación) y en relación con el FVS (por ejemplo, participación del municipio en actividades del FVS o valoración de su contribución a la cooperación municipal). El cuestionario disponía de preguntas cerradas (por ejemplo, sobre recursos empleados o sobre modalidades de cooperación empleadas) o abiertas (por ejemplo, para valorar la aportación del FVS a la cooperación municipal). Se recibieron 32 cuestionarios rellenados.
- Entrevistas a informantes clave: con el fin de profundizar en algunos aspectos de las políticas y acciones de cooperación del FVS y de algunos municipios, se realizaron las siguientes entrevistas:
 - *Entrevistas a personas clave vinculadas al FVS:* se entrevistaron a dos integrantes del personal técnico del FVS, en marzo de 2022.
 - *Entrevistas a personas clave de ayuntamientos socios del FVS:* se entrevistaron a ocho personas clave, técnicos o cargos electos de entidades locales vinculadas al FVS, en julio de 2022. La selección de ayuntamientos para entrevistar se realizó empleando dos criterios: el hecho de ser casos interesantes en alguno o varios de los aspectos abordados en el estudio (esto es, por cuestiones institucionales, estratégicas o de relaciones) y buscando diversidad en los tamaños de estos ayuntamientos.

La lógica de análisis de datos es fundamentalmente inductiva, tanto para la información cualitativa como cuantitativa. Sobre la base de las dimensiones y subdimensiones identificadas en el marco sobre las potencialidades de la cooperación desde lo local, se organizó y analizó la información disponible. Con ello, se estructura la discusión, en la que se aborda, para cada subdimensión, cómo en el caso de estudio se estarían aprovechando o no estas potencialidades. En el caso de algunas subdimensiones, como el de las percepciones sobre el rol del FVS, se combina la lógica deductiva con la inductiva, en tanto emergen categorías de estas subdimensiones.

Se identifica en la tabla 1 la relación entre las dimensiones y subdimensiones identificadas en el marco teórico, las técnicas empleadas para abordarlas y los análisis realizados para la obtención de resultados.

| Dimensiones y subdimensiones del marco teórico | Instrumentos de recogida de información | Análisis realizados |
|---|--|---|
| Marco institucional | | |
| Recursos del FVS y relación con los de entidades socias | Bases de datos institucionales Documentación del FVS Cuestionarios | Descripción de evolución de presupuesto, origen y peso en los ayuntamientos |
| Ayuntamientos que alcanza el fondo | Bases de datos institucionales Documentación del FVS | Caracterización de la distribución territorial y tamaños socios del FVS |
| Apoyo y valor añadido para las políticas de los municipios | Cuestionarios Entrevistas | Análisis del contenido de entrevistas y respuestas abiertas del cuestionario |
| Marco estratégico e instrumental | | |
| Importancia de temas con más valor añadido | Documentación del FVS | Análisis de contenido y evolución sobre objetivos documentos estratégicos |
| Presencia de formas de canalización y modalidades con más valor añadido | Documentación del FVS | Evolución de la composición de la cooperación por tipo y modalidades |
| Alianzas y relaciones | | |
| Coordinación con distintos actores | Documentación del FVS Entrevistas Cuestionarios | Análisis del contenido de documentos estratégicos del FVS, entrevistas y cuestionarios |
| Conexión con la ciudadanía | Entrevistas | Análisis del contenido de entrevistas |
| Impacto en sectores con más potencial transformador | Documentación del FVS Entrevistas | Evolución de la composición de cooperación por tipo y modalidades Análisis del contenido de entrevistas |
| Significancia de impactos (intencionados o no) | Entrevistas | Evolución de la composición de cooperación por tipo y modalidades Análisis del contenido de entrevistas y respuestas abiertas del cuestionario |
| Impacto diferencial en actores más excluidos | Documentación del FVS Entrevistas | Análisis del contenido de entrevistas y respuestas abiertas del cuestionario |

Tabla 1

Relación entre el marco teórico, instrumentos de recogida de información y análisis realizados

Fuente: elaboración propia.

El estudio sigue los estándares internacionales de ética de la investigación, así como las indicaciones propias de la Universitat de València. Se solicitó y obtuvo la resolución positiva

de la Comisión de Ética en Investigación Experimental de la Universitat sobre la realización de la investigación.

4 Descripción del caso

El FVS se autodefine como «una asociación de ayuntamientos y mancomunidades de la Comunitat Valenciana que suma esfuerzos y recursos para la erradicación de la pobreza y trabaja por la igualdad de oportunidades mediante la cooperación internacional y la EpD» (FVS 2022a). Entre sus fines estatutarios están «contribuir desde el ámbito municipal valenciano al desarrollo de los países del Sur mediante la gestión de un fondo económico» y hacerlo mediante «proyectos de Cooperación, Ayuda Humanitaria, Sensibilización y EpD» (FVS 2022a).

El fondo se organiza como asociación sin ánimo de lucro. Fue creada en 1992 por 16 entidades, que llegaron a 125 en 2022. Según el propio FVS, estas se asocian por motivos tales como poder participar, desde una red local y plural, en proyectos más grandes que, de manera individual, serían de difícil desarrollo; afirmar su compromiso con la cooperación; aprovechar mejor los recursos dedicados; evitar duplicidades; apostar por una cooperación coherente, o participar en la creación de un modelo de cooperación descentralizado y municipalista específico valenciano (FVS 2022b).

El caso valenciano es representativo de la vocación de los nueve fondos de cooperación españoles y de Confocos de aglutinar esfuerzos de entidades locales para realizar una cooperación municipalista (Confocos 2022). Como se puede ver en la tabla 2, el FVS es de los más antiguos y con mayor número de entidades asociadas, pero ocupa un lugar intermedio en cuanto al porcentaje de municipios de su territorio (el quinto de nuevos casos) que son socios, y en cuanto a recursos que maneja (de nuevo en quinto lugar). En su composición, se trata de un caso representativo pues, como la mayoría de los fondos, participan solo entes locales.

La estructura organizacional del FVS se compone de la asamblea general y de la junta ejecutiva. La asamblea se convoca una vez al año para informar, debatir y tomar decisiones sobre el funcionamiento de la entidad. La junta ejecutiva se convoca de media cuatro veces al año para hacer seguimiento, junto con la oficina técnica, de las acciones desarrolladas. Este órgano se renueva en consonancia con las elecciones locales, cada cuatro años. Las personas de la junta son cargos políticos de los equipos de gobierno de los municipios o mancomunidades asociadas. En las ocho legislaturas desde 1992 hasta 2023, en seis de ellas el FVS ha estado presidido por un cargo del PSPV-PSOE (1993- 2003, 2007-2011 y 2015-2023) y, en dos, por un cargo del PP (2003-2007 y 2011-2015).

| Fondo | Año de creación | Número de socios de entidades locales | % aprox. de ayuntamientos de la comunidad socios | Gastos 2022 |
|---|-----------------|--|--|--------------|
| Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) | 1986 | 314 entidades locales (ayuntamientos, consejos comarcales, diputaciones y mancomunidades) y otras 13 entidades | 33 % | 5 340 000 € |
| Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes (Euskal Fundoa) | 1988 | 113 entidades locales y forales | 22 % | 2 400 000 € |
| Fons Valencià per la Solidaritat (FVS) | 1992 | 125 entidades locales (ayuntamientos y mancomunidades) | 25 % | 1 297 000 € |
| Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació (FMSC) | 1993 | 54 entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades, Consell Insular) y Govern de les Illes Balears | 100 % | 1 975 000 € |
| Fons Menorquí de Cooperació (FMC) | 1993 | 9 entidades locales (ayuntamientos y Consell Insular), Govern de les Illes Balears y otras 12 entidades. | 100 % | 1 101 000 €* |
| Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade (FGCS) | 1997 | 103 entidades locales (ayuntamientos y diputaciones) | 32 % | 367 000* |
| Fons Pitiús de Cooperació (FPC) | 1999 | 7 entidades locales (ayuntamientos y consells insulars), Govern de les Illes Balears y otras 13 entidades | 100 % | 951 000 €* |
| Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) | 2000 | 82 entidades locales (municipios y diputaciones) | 10 % | 3 504 000 € |
| Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (Felcode) | 2002 | 198 entidades locales (ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades) | 51 % | 449 000 € |

* Datos de 2021.

Tabla 2

Características de los fondos de cooperación y solidaridad españoles

Fuente: elaboración propia a partir de Confocos (2022), FGCS (2022), Andalucía Solidaria (2023), FELCD (2023), FCCD (2023), FMC (2022), FPC (2022) y FVS (2023).

El FVS cuenta con una oficina técnica organizada en las áreas de gerencia, proyectos de cooperación y acción humanitaria, comunicación, educación para la ciudadanía global y administración. Los recursos provienen de aportaciones de las entidades socias, de subvenciones o convenios (con administraciones como la Generalitat Valenciana, diputaciones, la Aecid o las Corts Valencianes) y de

otras partidas de menor importancia (como el capital inmovilizado, las aportaciones de particulares y los intereses bancarios).

5 Resultados y discusión

5.1. Marco institucional

Se aborda en este subepígrafe la primera de las dimensiones del marco teórico. Se explora si el FVS estaría siendo una herramienta para articular políticas de cooperación estables por parte de los municipios valencianos. Se explora para ello la evolución de los recursos del FVS, su alcance territorial y el valor añadido que perciben los socios sobre su pertenencia.

5.1.1. Recursos económicos y humanos: aporte a la estabilidad de las políticas de cooperación

Como se observa en el gráfico 1, el FVS incrementa sus ingresos paulatinamente desde sus inicios, hasta llegar a un período de irregularidad y, luego, de fuerte descenso en los años de la crisis económica, tras lo cual hay una recuperación desde 2015 y hasta la actualidad. Los datos muestran también que las aportaciones de las entidades socias suponen la base de los ingresos del FVS —más del 50 % de los ingresos totales en la mayoría de los años—. Además, se ve que estas aportaciones se han consolidado a lo largo de la historia del FVS y que han demostrado ser una fuente de recursos mucho más estable que el resto de las fuentes de ingresos.

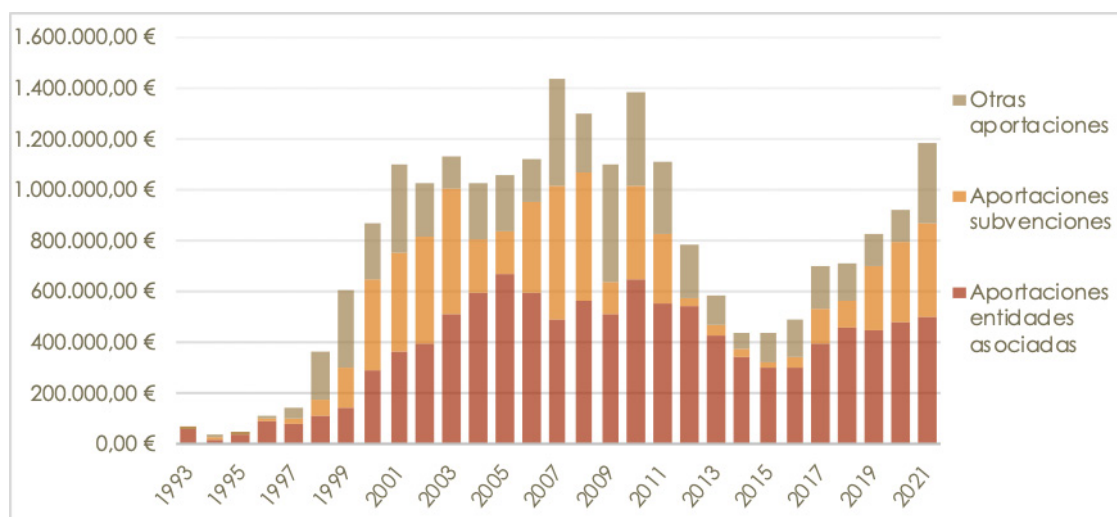


Gráfico 1

Evolución de ingresos por tipos de aportación

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del FVS.

En relación con los recursos humanos, en 2022 la estructura la componían seis personas, número que ha variado entre uno y siete en los treinta años de historia del FVS, como se ve en el gráfico 2.

Este demuestra que el FVS ha tenido un cuerpo técnico de tamaño variable y paralelo a los recursos, si bien con algo más de estabilidad, en tanto las fuertes reducciones con la crisis (que llegan al 70 %) no conllevaron reducciones tan drásticas de personal (en torno al 40 %).

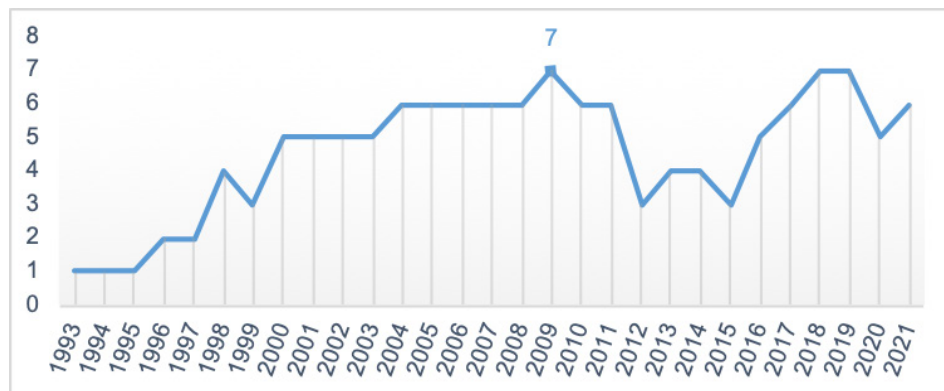


Gráfico 2

Evolución del número de personas contratadas en la oficina técnica del FVS

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del FVS.

Los datos sugieren así que el FVS no ha escapado a los fuertes recortes de recursos en el sector de la cooperación tras la crisis de 2008 ni tampoco a la volatilidad de estas políticas. Sin embargo, el FVS podría haber amortiguado estos recortes de recursos y personal en municipios y mancomunidades, como demuestra la relativa estabilidad de los aportes de las entidades socias, así como una mayor tendencia a la estabilidad de los recursos humanos.

5.1.2 Alcance del fondo: implantación territorial para apoyar municipios de distinto tamaño

Pertencen al FVS 125 de los 542 ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, el 23 % del total, en los que viven en torno al 50 % de la población de la comunidad autónoma. Sin embargo, como se ve en el gráfico 3, la presencia del FVS varía fuertemente según las provincias, con una representación mucho más pronunciada en València (el 35 % de sus ayuntamientos pertenecen al FVS) y mucha menor penetración en Alacant (el 15 %) y Castelló (el 8 %).

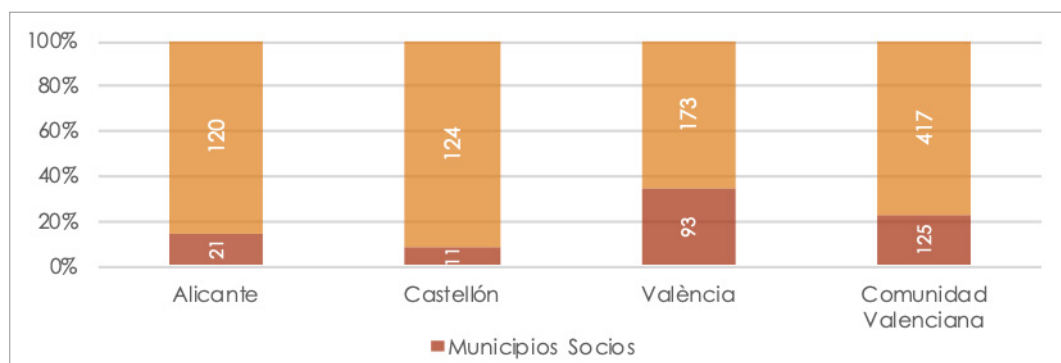


Gráfico 3

Municipios socios del FVS por provincia y en el total de la Comunitat Valenciana

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) obtenidos del Banco de Datos Territorial del Institut Valencià d'Estadística y la lista de socios del FVS publicados en la web en abril de 2022.

Esta diversidad se encuentra también en el análisis por comarcas. El caso de la provincia de València, que se ve en el gráfico 4, es ilustrativo, con cinco comarcas en las cuales más del 50 % de los municipios pertenecen al FVS y cinco en las cuales ningún ayuntamiento es miembro. Cabe señalar que las comarcas en las que se da mayor presencia suelen ser de carácter costero y mayor densidad de población. Todas las que no tienen miembros del FVS son de interior y con baja densidad de población.

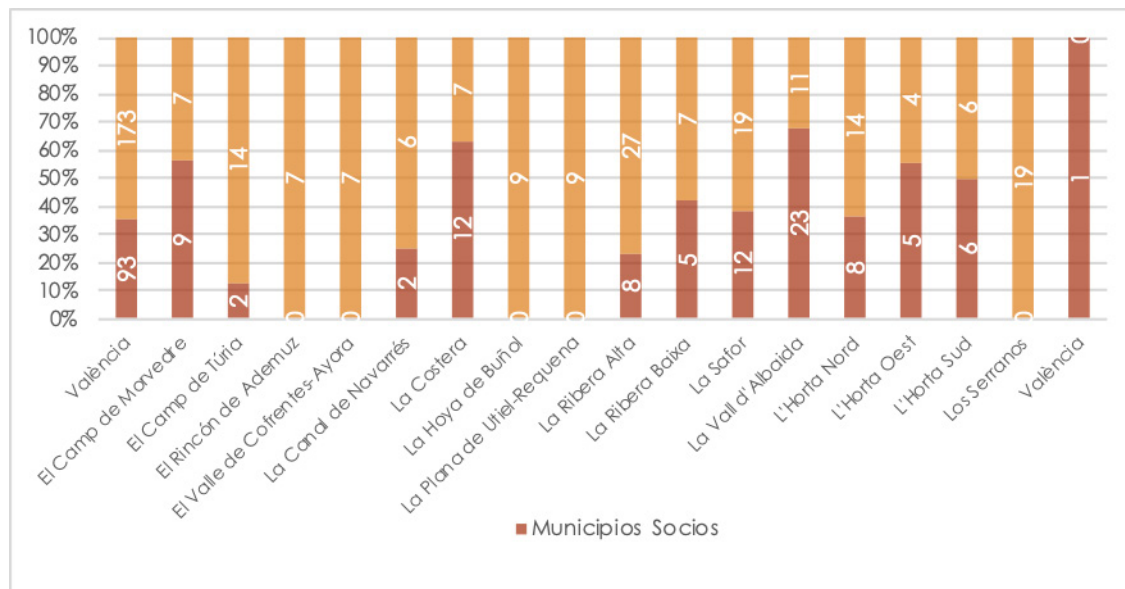


Gráfico 4
Ayuntamientos socios del FVS en las comarcas de la provincia de València
Fuente: elaboración propia con base en datos del INE obtenidos del Banco de Datos Territorial del Institut Valencià d'Estadística y la lista de Socios del FVS publicados en la web en abril de 2022.

En relación con el tamaño, la proporción de ayuntamientos socios del FVS se incrementa a medida que lo hace el tamaño poblacional, como se aprecia en el gráfico 5. Así, solo el 18 % de los municipios valencianos de menos de 5000 habitantes pertenecen al FVS. En cambio, pertenecen al fondo el 47 % de los municipios de más de 50 000 habitantes.

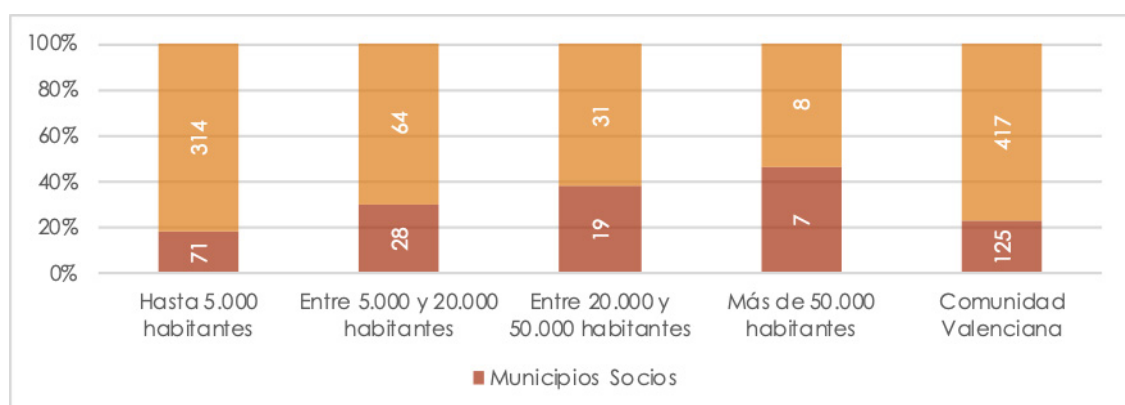


Gráfico 5
Ayuntamientos socios del FVS por grupo poblacional
Fuente: elaboración propia con base en datos del INE obtenidos del Banco de Datos Territorial del Institut Valencià d'Estadística y la lista de Socios del FVS publicados en la web en abril de 2022.

El FVS canaliza una parte modesta de la inversión en cooperación del conjunto de ayuntamientos de la Comunitat Valenciana (en torno al 12 %), como se ilustra en el gráfico 6. Sin embargo, su importancia cuantitativa es muy variable según el tamaño del municipio. Se puede decir de forma aproximada (sobre una muestra de 97 municipios sobre los cuales se tienen datos de sus inversiones en cooperación en 2021) que, en el caso de los municipios de mayor tamaño miembros del FVS, los recursos municipales dedicados a cooperación a través de esta asociación son muy limitados (el 3 % en municipios de más de 50 000 habitantes). En cambio, el peso del FVS en la cooperación local de los municipios pequeños es muy grande (más del 80 % del monto de los recursos que los municipios de menos de 20 000 miembros del FVS dedican a cooperación se canaliza a través del fondo).

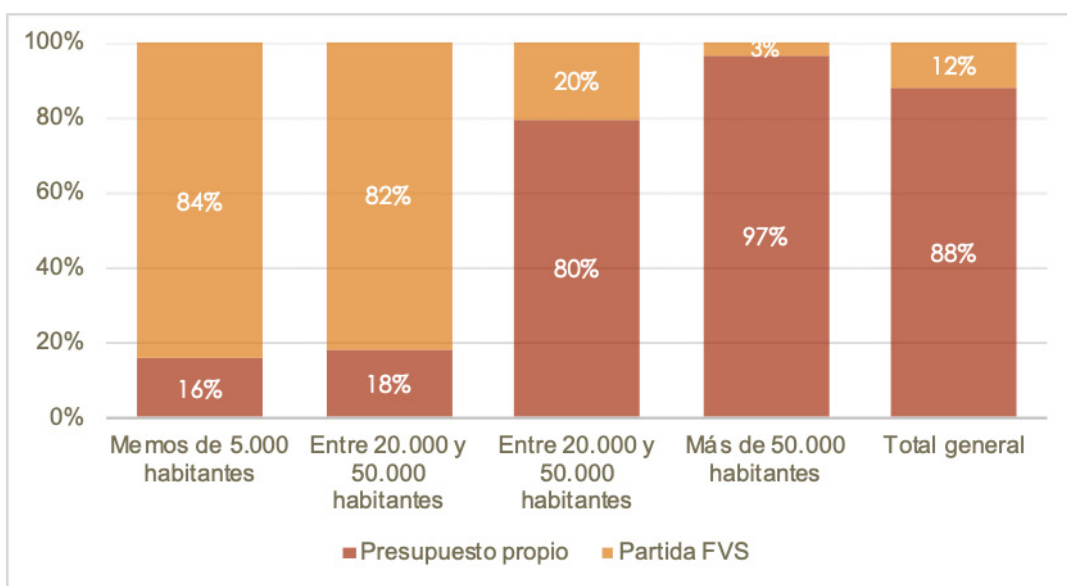


Gráfico 6

Porcentajes de gasto total de cooperación ejecutado en acciones propias de cooperación y en aportaciones al FVS por tamaño poblacional para 2021

Fuente: elaboración propia a partir de documentación del FVS sobre aportes de municipios, FEMP, info@aod y cuestionarios.

Los resultados sugieren así que el FVS estaría consiguiendo llegar a un amplio número de municipios y a la mayoría de población de la Comunitat Valenciana.

Parece que el FVS tiene un rol particularmente importante para los ayuntamientos socios más pequeños, en tanto canaliza la gran mayoría de sus recursos empleados en cooperación en estos casos. Como se verá enseguida, parece que sin la pertenencia al FVS estos ayuntamientos prácticamente no realizarían acciones de cooperación. Sin embargo, el FVS tiene una mayor penetración relativa en las comarcas más urbanas y en los municipios más poblados.

5.1.3. Apoyo y valor añadido para las políticas municipales de cooperación

Sobre el valor añadido que los ayuntamientos otorgan al FVS, surgen tres cuestiones clave a partir de las entrevistas realizadas y

de las respuestas en los cuestionarios recibidos en los que se contestaba a esta cuestión.

En primer lugar, se encuentra con frecuencia la idea de que el FVS es un *agente posibilitador* de la cooperación al desarrollo desde los municipios. Esta idea está más presente en los ayuntamientos de menor tamaño o cuando las personas entrevistadas se refieren a estos ayuntamientos; por ejemplo, una concejala de un ayuntamiento de entre cinco mil y veinte mil habitantes expresa: «Lo que hace el Fons es aunar esfuerzos, de modo que puedes financiar [como municipio pequeño] un macroproyecto. Esta es una de las grandezas del Fons». Muchos municipios expresan que el FVS es la forma de completar acciones propias muy limitadas o, sencillamente, la única manera de realizar acciones de cooperación, dado que las limitaciones técnicas y presupuestarias hacen imposible realizar ningún tipo de acción propia: «Básicamente, ha sido el único instrumento que hemos tenido para vehicular políticas de solidaridad y de ayuda al desarrollo en nuestro ayuntamiento» (concejala de un ayuntamiento de cinco mil a veinte mil habitantes).

En segundo lugar, aparece la idea del FVS como *agente multiplicador y/o complementario* de los esfuerzos de cooperación municipales. Esta idea aparece sobre todo en el caso de municipios de mayor tamaño. Así, varios municipios asociados manifiestan en entrevistas y cuestionarios que, gracias a la participación en el FVS, muchas de sus acciones de cooperación se ven reforzadas y ampliadas, particularmente en relación con algunos colectivos, como el personal técnico municipal, en algunas modalidades, como la EpD y la cooperación técnica. Según se recoge en el cuestionario de un municipio de más de cincuenta mil habitantes,

las acciones de EpD impulsadas en colaboración con el FVS son un complemento para la política de cooperación municipal en esta modalidad, basada fundamentalmente en las convocatorias. De este modo podemos impulsar acciones y dirigir las hacia determinados colectivos o sectores de población que estratégicamente nos interesa sensibilizar [...]. Son destacables las acciones de formación y sensibilización dirigidas al personal técnico municipal, por su efecto movilizador y generador de participación también en acciones de cooperación técnica.

En este sentido, varias personas destacan que este carácter movilizador y multiplicador de las acciones del FVS se debe a la capacidad de transversalización de estas acciones, en tanto permiten que distintos departamentos de los ayuntamientos se sientan comprometidos; por ejemplo, una persona entrevistada afirma: «Cuando participamos en Ser Dona al Sud [proyecto de sensibilización sobre la situación de la mujer en distintos contextos del sur global], nos proponen acciones [de sensibilización para realizar en el municipio]. Y ves que son interesantes para la Concejalía de Cultura y para la de Mujer e Igualdad, que se comprometen» (concejala de un ayuntamiento de veinte mil a cincuenta mil habitantes).

En tercer lugar, está muy presente la idea de que canalizar la política de cooperación al desarrollo a través del FVS, independientemente de que permita o complemente acciones propias, ofrece cierta *garantía de capacidad y solvencia* en la implementación de acciones —una garantía que, por contraste, parece que no siempre se tiene cuando implementan acciones otros actores—. Como explica la regidora de un ayuntamiento de entre cinco mil y veinte mil habitantes, «tú puedes financiar un proyecto [del FVS] al 100 %, con la seguridad de que va a llevarse a cabo, que obtienes los resultados y que puedes ver toda la evolución, de cómo estaban antes y como está ahora las cosas [...]. Yo confío más en el Fondo que en nadie». Esta capacidad y confianza se asocia, en varios casos, a cuestiones de transparencia, rendición de cuentas y gestión de un conocimiento; por ejemplo, «la gestión de conocimiento es muy importante para cualquier cuestión y el Fons se centra mucho en ofrecer información sobre la cooperación que se hace, a la que sería muy costoso que accediéramos los municipios si fuéramos buscando» (técnico de un ayuntamiento de cinco mil a veinte mil habitantes).

Por todo lo anterior, puede considerarse que el FVS se ha configurado como una herramienta que puede estar, por un lado, siendo posibilitadora de las políticas de cooperación en los municipios más pequeños, en tanto permite superar los problemas de falta de capacidad que se han descrito. Por otro, puede ser una herramienta para que los más grandes puedan aprovechar algunos de los valores añadidos de este tipo de cooperación, como el trabajo en sensibilización en áreas de especial interés para los ayuntamientos, o para movilizar a determinados actores, como el personal municipal de distintas áreas. En ambos casos, parece que el FVS ofrece a los municipios garantías de buena gestión.

5.2. Marco estratégico e instrumental

Se aborda en la segunda de las dimensiones del marco teórico y se explora el presente y evolución del FVS desde el punto de vista de los temas estratégicos y de las formas de canalización de ayuda y modalidades empleadas.

5.2.1. Importancia de temas diferenciales y de más valor añadido de la cooperación municipalista en el discurso

Como se ha descrito, el FVS se creó con la finalidad estatutaria general de contribuir, desde el ámbito municipal valenciano, al desarrollo de los países del Sur mediante la gestión de un fondo económico que permitiera realizar cooperación de forma asociada en distintas modalidades. En paralelo, la asociación se entendía como un medio para promover una sociedad valenciana concienciada y solidaria.

Sobre este planteamiento inicial general van apareciendo elementos más específicos y propios de la cooperación descentralizada municipalista en los documentos producidos por el FVS. Desde finales de los años dos mil, las memorias de la entidad empiezan a incorporar más explícitamente elementos relacionados con una perspectiva municipalista; por ejemplo, en la memoria de 2007, se plantea que uno de los «principales objetivos» del FVS es «apoyar procesos de descentralización y municipalismo a través de políticas de solidaridad y cooperación al desarrollo» (FVS 2008, p. 3). Los documentos también afirman que es en este tipo de objetivos donde está el principal potencial de la cooperación desde los ayuntamientos. En 2008 se concreta que, con el apoyo que prestan los ayuntamientos asociados al FVS, se pretende «profundizar en el carácter municipalista [de la cooperación] atendiendo a las necesidades de los municipios y de las personas electas de los países del sur, potenciar la consolidación de las democracias de estos países [...], y sensibilizar a la población valenciana de la necesidad de la cooperación al desarrollo» (FVS 2009, p. 6). En esta línea, en 2012 el FVS hace suyo el Compromiso de Valencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo desde los Gobiernos Locales. En esta declaración, realizada por la Confocos, se resalta la importancia de visibilizar la cooperación descentralizada local como un elemento central para el fortalecimiento de la gobernanza democrática, como oportunidad para la internacionalización de los territorios, y como una vía legítima para impulsar el desarrollo humano sostenible desde lo local, en conexión con lo global.

Estas ideas sobre los temas clave que trabajar y sobre las potencialidades de los ayuntamientos en materia de solidaridad se materializan en el Plan Estratégico 2019-2022, donde se establece un único objetivo general:

contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza, el fortalecimiento de la gobernanza local, el apoderamiento de la mujer y el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos en países empobrecidos económicamente mediante la cooperación técnica descentralizada. Al mismo tiempo vamos a trabajar para promover una conciencia crítica y de ciudadanía global en nuestros ayuntamientos socios, y en la Comunidad Valenciana en general, mediante la EpD (FVS 2019, p. 9).

Por lo anterior se aprecia cómo, tras un primer período en el que el FVS no parece plantear una forma específicamente municipalista de cooperación, al menos desde 2007 va dando una creciente importancia en su discurso a articular una cooperación con un perfil más propio, específico y municipalista. Este perfil va cobrando una mayor importancia hasta apostar por la cooperación técnica descentralizada como herramienta fundamental, en combinación con la EpD, y hacerlo trabajando en pocos temas específicos, como el desarrollo comunitario, la gobernanza local o la incorporación del género en la acción municipal.

5.2.2. Importancia de formas de canalización y modalidades con más valor añadido

Se presentan en esta sección dos aspectos relevantes de la composición de la ayuda del FVS. En primer lugar, en el gráfico 7, se presenta la evolución según las formas de canalización de la ayuda, directa e indirecta. La indirecta implica la financiación a entidades de desarrollo terceras, que implementan las acciones (en el caso del FVS, se financian fundamentalmente ONGD, a través de convenios y convocatorias). La directa engloba acciones ejecutadas por entidades locales en los países receptores y/o por el propio FVS, sin contar con entidades intermediarias.

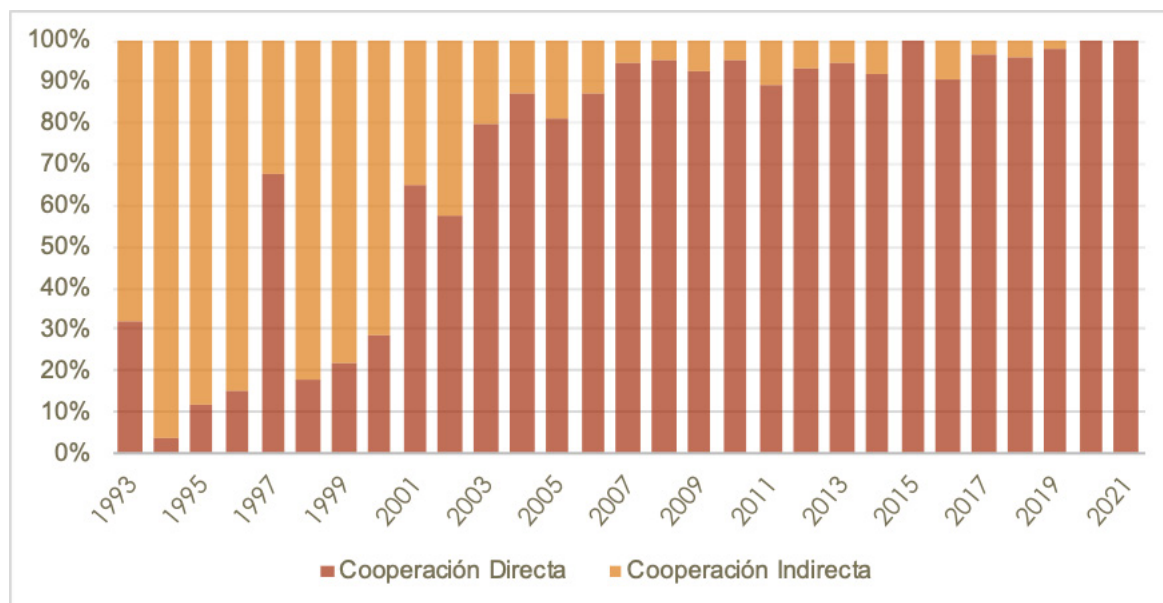


Gráfico 7

Evolución de la proporción de la financiación de acciones del FVS según la forma de canalización de la ayuda

Fuente: elaboración propia a partir de documentación del FVS.

En segundo lugar, en el gráfico 8, se muestra el gasto realizado según las modalidades de cooperación que contempla el FVS: la cooperación económica (financiación no reembolsable de proyectos para promover el desarrollo sostenible); la EpD (que incluye acciones de sensibilización, formación, investigación o incidencia política); la cooperación técnica (acciones para fortalecer capacidades de instituciones y entidades locales), y la ayuda humanitaria (que el FVS canaliza a través del Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunidad Valenciana —CAHE).

Los resultados de este análisis permiten identificar tres momentos diferenciados en la evolución del FVS.

En primer lugar, entre la fundación del fondo y el año 2000, tiene mayor importancia la cooperación indirecta (salvo en 1997, supone más de dos tercios del volumen cada año), realizada fundamentalmente a través de proyectos de cooperación económica (de

nuevo, más de dos tercios de la ayuda anual en esta modalidad, salvo en 1997). La cooperación directa, de menor importancia, se realiza en esta primera década, fundamentalmente a través de la modalidad de EpD.

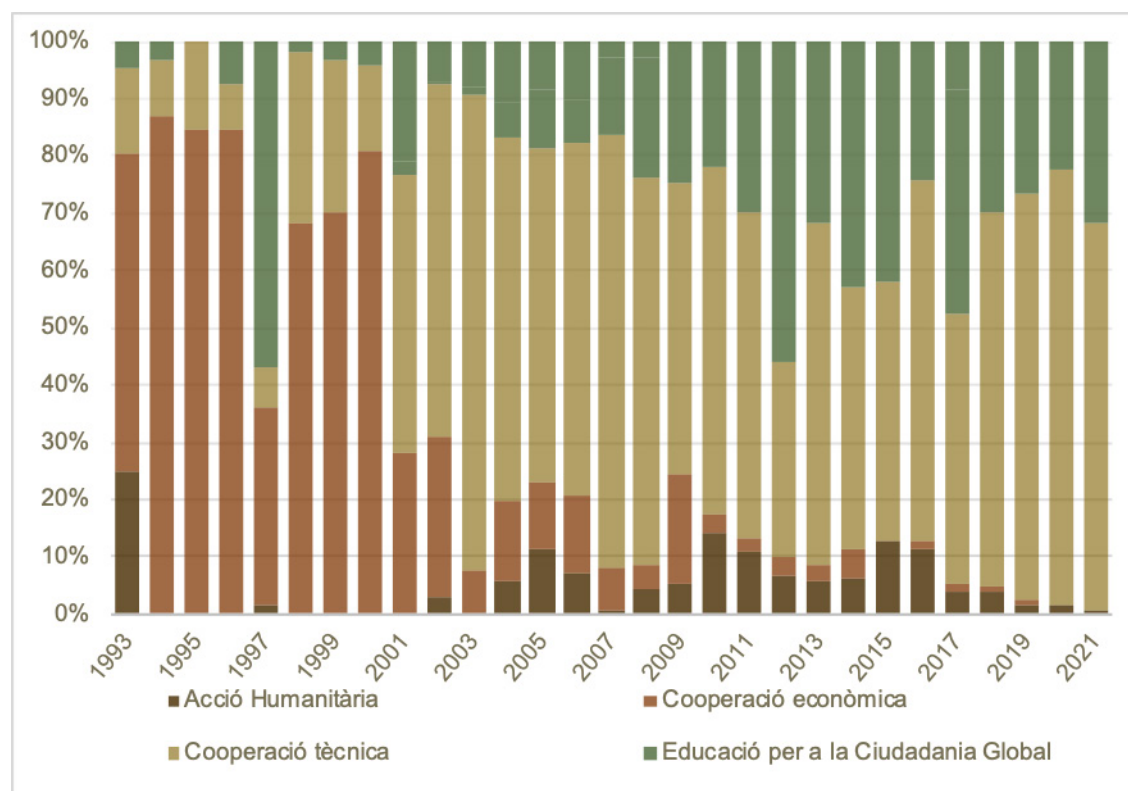


Gráfico 8

Evolución de la proporción de la financiación de acciones del FVS según la modalidad

Fuente: elaboración propia a partir de documentación del FVS.

En segundo lugar, en la primera década de los dos mil, se da un rápido cambio de tendencia. El porcentaje de recursos empleados en cooperación directa se incrementa rápidamente (del 28 a más del 95 %). Esta cooperación se realiza principalmente como cooperación técnica (que gana mucho peso) y, en menor medida, como EpD. Con mucha menos importancia aparece la ayuda humanitaria, mientras pierde peso rápidamente la cooperación económica.

En tercer lugar, a partir de 2010, se consolida la preponderancia de la cooperación directa frente a la indirecta, así como la tendencia a focalizar la ayuda casi por completo en cooperación técnica y en EpD —que incrementa su importancia relativa—. La cooperación económica se convierte en casi residual.

Así, la evolución de las acciones del FVS muestran un cambio, primero más abrupto y luego más progresivo, en la línea de lo que va apareciendo en los documentos estratégicos y también de lo que en la bibliografía se identifica como acciones de mayor valor añadido de la cooperación desde lo local: la cooperación directa y, en términos de modalidades, la cooperación técnica y la EpD.

5.3. Alianzas y relaciones

Se aborda, finalmente, el tercer aspecto del marco teórico, vinculado a las alianzas y relaciones. Se analiza para ello la documentación del FVS y los contenidos de entrevistas y cuestionarios sobre la coordinación con otros actores y sobre las relaciones directas con la ciudadanía.

5.3.1. Coordinación con distintos actores

Como se observa en documentos y entrevistas, la construcción de alianzas ha constituido una cuestión central y estratégica en el discurso del FVS durante toda su trayectoria. La consulta de fuentes secundarias evidencia que, desde los inicios de la entidad, buena parte de los esfuerzos del FVS se han centrado en generar, afianzar y ampliar las alianzas con agentes clave de la cooperación. En el Plan Estratégico 2019-2022, se contempla explícitamente esta cuestión como un eje estratégico.

En distintos documentos, se mencionan las alianzas más relevantes del FVS, que han sido esencialmente las mismas durante toda su trayectoria: los propios entes asociados; Administraciones del ámbito local y autonómico valenciano (diputaciones, Generalitat Valenciana, Corts Valencianes, universidades públicas valencianas...); el CAHE; la Aecid; otras redes municipalistas, específicas de cooperación (como la Confocos) o no (la Federación Valenciana de Municipios y Provincias), y los socios locales en países del sur global.

En los documentos y entrevistas, se cualifica la importancia de las alianzas en términos similares a lo que se planteaba en el marco teórico. Sobre la relación del FVS con las entidades socias, aparecen cuestiones en distintos sentidos. En primer lugar, las personas del FVS entrevistadas insisten en que el FVS necesita de las entidades para implementar y dar sentido a sus acciones (por ejemplo, para implementar campañas de EpD o para reclutar a personal técnico municipal para participar en programas de intercambios de personal técnico con países del sur global). En segundo lugar, en documentos, entrevistas y cuestionarios se afirma también, en distintas ocasiones, que las entidades necesitan al FVS para articular sus políticas de cooperación, recibir asesoramiento y dar cierta estabilidad en la política de cooperación municipal. En tercer lugar, el FVS se ve como espacio horizontal de apoyo y aprendizaje mutuo entre ayuntamientos en materia de cooperación.

Sobre las relaciones con otros niveles de gobierno (autonómico y estatal), en documentos y entrevistas, se enfatiza que son fundamentales por cuestiones como alinear la cooperación, coordinar esfuerzos y poner en valor las complementariedades entre cooperación estatal y descentralizada, así como entre los distintos niveles de la descentralizada.

Cabe, sin embargo, decir que están menos presentes en documentos, entrevistas y cuestionarios otros actores locales que, como

se mencionaba en la bibliografía, tienen gran importancia en los procesos locales de cambios social pero que, generalmente, participan poco en las políticas de cooperación —tales como asociaciones vecinales, colectivos ecologistas o cooperativas y entidades de la economía social—. En este sentido, el FVS parece restringirse en el Norte a relaciones fundamentalmente institucionales, no siendo una cuestión fundamental la movilización o interlocución con estos actores. Por otro lado, en las entrevistas se menciona que tampoco estos actores suelen tener mucha presencia en los consejos locales de cooperación de los ayuntamientos que los tienen, donde son las ONGD los principales interlocutores y, con frecuencia, los únicos actores de la sociedad civil presentes. Por ello, tampoco parecería que en la interlocución de los ayuntamientos con el FVS pudiera estar necesariamente presente la mirada de estos actores.

5.3.2. Conexión con la ciudadanía

La visibilización de la cooperación realizada desde el ámbito local y su puesta en valor de cara a la ciudadanía en general aparece como una de las grandes preocupaciones del FVS, como se menciona en entrevistas y documentos desde la propia fundación del fondo. Al respecto, y como reacción ante esta realidad, es significativo el peso creciente que el FVS ha dado a las acciones de comunicación, como demuestra la creación de un área específica o la elaboración de un plan estratégico específico de comunicación.

En las entrevistas, se señalan también problemas estructurales que, a este respecto, se identificaba ya en la bibliografía científica, tales como el desinterés de la ciudadanía, que en términos generales no suele conocer ni valorar la política de cooperación a nivel municipal. Al respecto se destaca en las entrevistas la necesidad de generar una cierta demanda de estas políticas por parte de la ciudadanía, para que puedan tener relevancia política y estabilidad con el tiempo.

Finalmente, se puede sugerir que, en todo caso, la acción de comunicación del FVS podría estar teniendo un impacto para dar a conocer y visibilizar la cooperación local de un modo que no pueden tener los ayuntamientos más pequeños, dadas sus escasas capacidades.

5.4. Impacto específico

Escapa al alcance del trabajo concretar el impacto concreto del conjunto de proyectos del FVS —como se menciona en el propio CAD, se necesitaría, para cada acción, disponer de datos, líneas de base y de indicadores adecuados y suficientes, así como identificar la contribución o atribución del impacto a la intervención (OCDE 2021)—. Sin embargo, a partir de la información obtenida para este trabajo, podemos explorar si están presentes los elementos men-

cionados en el marco sobre las posibilidades de la cooperación local para obtener impactos superiores y diferenciales en relación con otros niveles.

5.4.1. Impacto en ámbitos con más potencial transformador

Sobre la naturaleza transformadora de los impactos generados por la cooperación del FVS, las evidencias refieren que el fondo ha evolucionado hacia una concentración de sus actividades en las modalidades de cooperación técnica y EpD. En el caso de la primera se ha orientado, principalmente, al fortalecimiento de instituciones locales, en aspectos tales como la gestión de servicios básicos o la incorporación del género en la gestión. Lo ha hecho, además, a través de alianzas de largo recorrido con actores locales. Lo anterior sugiere que la acción del FVS podría estar teniendo un impacto transformador y sostenible, en tanto aborda cambios institucionales y mejora de capacidades en ámbitos con un fuerte impacto en el bienestar de las personas.

En el caso de la EpD, y si bien no resulta posible valorar el impacto concreto de estas acciones, se puede afirmar que en principio se trata de acciones con potencial transformador, en tanto se orientan al cambio de valores y hábitos, y en tanto se realizan en conexión con las realidades locales de los municipios valencianos.

5.4.2. Significancia sobre impactos intencionados o no

Aunque no es posible concretar cómo los numerosos actores implicados en las acciones del FVS han percibido los impactos concretos, se puede sugerir que la evolución del FVS está muy relacionada con las percepciones compartidas sobre estos. Parece que ha habido una coincidencia creciente entre el FVS y los actores con quienes ha trabajado en torno a los ámbitos y modalidades de la cooperación en los que trabajar, en tanto pueden generar más impacto. Así, como señalan las personas entrevistadas y muestran los datos, el FVS ha ido reduciendo el número de relaciones pero, al tiempo, haciéndolas más estrechas y de mayor duración, concentrando su trabajo con actores con quienes se compartía una mirada estratégica sobre lo que se deseaba cambiar (generalmente, cuestiones vinculadas a la gobernanza local, la provisión de servicios básicos y la incorporación del género) y en cómo hacerlo (fundamentalmente, a través de la cooperación técnica).

Sobre la naturaleza intencionada o no de los impactos, los contenidos de las entrevistas sugieren que el FVS y sus socios dan mucha importancia a determinados impactos no buscados (al menos explícitamente): se suele mencionar, con frecuencia, que los impactos más relevantes de la cooperación del FVS se producen en los propios municipios valencianos. Estos, como la experiencia institucional que se genera, no parecen ser siempre recogidos en los proyectos ni ser medidos.

5.4.3. Impacto diferencial en actores más excluidos

Por lo señalado en entrevistas y documentos, el FVS podría estar teniendo un impacto diferencial positivo en determinados actores generalmente excluidos de la cooperación.

En primer lugar, algunas evidencias apuntan a que el trabajo del FVS se ha concentrado en determinados actores que no están entre quienes más conexiones tienen con el sistema de cooperación como receptores. Este es el caso de algunos municipios y actores institucionales locales (como mancomunidades en Bolivia); en algunas zonas donde, además, no está generalmente muy presente la cooperación internacional.

En segundo lugar, la cooperación del FVS tendría un impacto diferencial también en municipios valencianos, en tanto muchos de ellos, por sus limitadas capacidades financieras y técnicas, estarían excluidos del sistema de cooperación como donantes. El FVS, como es uno de sus ejes de trabajo y como reflejan los datos de participación de municipios pequeños, permite incorporar a estos actores al sistema de cooperación y hacerles partícipes de programas, proyectos y acciones de cierta importancia.

6 Conclusiones

Con este trabajo, se ha pretendido contribuir al debate sobre la cooperación desde los ayuntamientos, abordando un espacio apenas explorado pero muy relevante: el de los fondos locales de cooperación. En esas conclusiones volvemos sobre los dos objetivos que nos proponíamos para hacer esta contribución.

Como primer objetivo, se buscaba proponer un marco integrado y operativo para explorar las potencialidades y valor añadido de la cooperación local. El trabajo ha revelado las dificultades para proponer este marco, en tanto existen potencialidades y valores añadidos en todos los aspectos de las políticas de cooperación (institucionales, estratégicos, instrumentales, relacionales o de impacto), que son a su vez multidimensionales. Se ha evidenciado la complejidad, pero también la importancia de proponer un marco que pueda abarcar todos ellos y de hacerlo desde una cierta mirada normativa (en nuestro caso, la de la cooperación municipalista), que nos dé elementos concretos de valoración. La exploración del caso ha demostrado que la propuesta de marco realizada es relevante y trasladable.

Como segundo objetivo, con el trabajo, se buscaba abordar el caso concreto del FVS. Al respecto, las evidencias permiten obtener reflexiones que ilustran tensiones para realizar una cooperación municipalista. En primer lugar, el caso nos habla de la importancia de los fondos para facilitar la cooperación desde los ayuntamientos,

pero también de las dificultades estructurales para movilizar a los municipios más pequeños —el FVS tiene una importante implantación territorial, pero tiene problemas para sumar a municipios de menor población y/o en zonas rurales—. En segundo lugar, nos habla de la importancia de las redes y de la coordinación multinivel para la cooperación municipalista —que han sido una prioridad para el FVS—, pero también de las dificultades para movilizar determinados actores clave al margen de entidades públicas y ONGD, así como para conectar con la ciudadanía en general, poco movilizada y conocedora de la cooperación local. En tercer lugar, el caso ilustra que es relevante y posible focalizarse en las formas de canalización de ayuda, modalidades y ámbitos de más valor añadido desde una perspectiva municipalista, pero también que avanzar hacia un modelo de cooperación coherente puede ser un proceso largo. Finalmente, el caso sugiere que se puede hablar de un impacto propio y diferencial por parte de la cooperación municipalista, aunque medir este impacto puede requerir de información con la que difícilmente se cuenta.

Sobre nuevas vías de investigación, el análisis del caso ha permitido validar la relevancia del marco, pero también evidenciar que se necesitarían nuevos elementos teóricos y estrategias metodológicas distintas para abordar de forma más comprensiva cuestiones que han emergido: por ejemplo, las motivaciones para realizar cooperación (de forma individual o asociada) por parte de los ayuntamientos, y las barreras y oportunidades que encuentran para ello, o las oportunidades y limitaciones para desplegar los instrumentos y modalidades señalados, para movilizar a actores de la sociedad civil, para conectar con la ciudadanía en general, o para poder alcanzar y medir impactos diferenciales y propios de este tipo de cooperación.

En fin, el trabajo ilustra la relevancia y especificidades de los fondos de cooperación y la necesidad de seguir explorándolos. A la vez, llama la atención sobre la importancia de seguir reflexionando sobre el valor añadido de la cooperación desde lo local, sobre la importancia de adoptar un enfoque municipalista y sobre las posibilidades para hacer realidad esta perspectiva.

7 Bibliografía

- ALBERDI BIDAGUREN J (2010). The Role of Local and Regional Authorities in European Community Development Aid Policy. En: Hoebink P (ed.). *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*. Amsterdam University Press, Ámsterdam.
- ANDALUCÍA SOLIDARIA (2023). Presupuesto FAMSÍ 2022. <http://www.transparenciafamsi.org/normativa/presupuestos>, acceso 11 de mayo de 2023.
- BADIA I DALMASES F (2009). Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña. *Documentos Cidob Europa* n.º 5.

- BELDA-MIQUEL S, BONI A, SAÑUDO MF (2016). *Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*. Icaria Editorial, Barcelona.
- BONTENBAL M (2010). *The Role of European Local Governments in Development Cooperation: Examples from the Netherlands and Germany*. En: Hoebink P (ed.). *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*. Amsterdam University Press, Ámsterdam.
- CAPUANO J, DE MARCHI M, FRANCH S, ROSSI S, ROSSO P (2015). *Decentralised Cooperation and its Potential for Local Democratic Governance: The Experience of Trentino Decentralised Cooperation. Research and Perspectives on Development Practice Series Paper n.º 19*. Kimmage DSC.
- CONFOCOS (CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD) (2001). *Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada*. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo n.º 5.
- CONFOCOS (CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD) (2021). *Un nuevo sistema de cooperación para los gobiernos locales*. Informe Confecos.
- CONFOCOS (CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD) (2022). *Confederación*. <https://www.confederaciondefondos.org/>, acceso 9 de septiembre de 2022.
- COPSEY N, ROWE C (2012). *Study on the Competences, Financing and Action Undertaken by Local Regional Authorities in International Development*. European Union, Bruselas.
- ECOSOC (2018). *Trends and progress in international development cooperation. Report of Secretary General, Report no. (E/2018/55), 10 April 2018*. Economic and Social Council, United Nations, Nueva York.
- EUSKAL FONDOA (2007). *La cooperación descentralizada. Los municipios, actores de primer orden*. En: Olmo E, Sancho A, Fernández G, Haedo M, Uson I, González J, Euskal Fondoa (eds.). *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Gakoa, Bilbao.
- FCCD (2021). *Cooperació Municipalista*. <https://www.fonscatala.org/ca/observatori/cooperacio-municipalista>, acceso 5 de octubre de 2021.
- FCCD (2023). *Balanç de l'actuació del Fons Català 2019-2022*. https://www.fonscatala.org/sites/default/files/2023-04/Informe%20actuaci%C3%B3%20del%20Fons%20Catal%C3%A0_3.pdf, acceso 11 de mayo de 2023.
- FELCD (2023). *Memoria 2022*. <https://www.felcode.org/files/1/memorias/memoria-2022.pdf>, acceso 11 de mayo de 2023.
- FEMP (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS) (2011). *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. FEMP, Madrid.
- FGCS (2022). *Memoria 2021*. <https://fondogalego.gal/wp-content/uploads/memoriafondogalego2021.pdf>, acceso 11 de mayo de 2023.
- FMC (2022). *Resum Econòmic 2021*. <https://www.fonsmenorqui.org/ca/qui-som/comptes-clars>, acceso 11 de mayo de 2023.
- FPC (2022). *Memoria Anual 2021*. Disponible en http://fonspitius.org/wp-content/uploads/Memoria21_web.pdf, acceso 11 de mayo de 2023.
- FVS (2008). *Memoria Anual 2007*. No publicado.
- FVS (2009). *Memoria Anual 2008*. No publicado.
- FVS (2019). *Plan Estratégico 2019-2022*. <https://fonsvalencia.org/es/transparencia/>, acceso 13 de julio de 2022.
- FVS (2022a). *Missió, visió, valors i objectius*. <https://fonsvalencia.org/el-fons/>, acceso 13 de julio de 2022.
- FVS (2022b). *Per què formar part del Fons?* <https://fonsvalencia.org/socis/#per-que-formar-part>, acceso 13 de julio de 2022.
- FVS (2023). *Memòria 2022*. <https://fonsvalencia.org/wp-content/uploads/2021/06/Memoria-2022-FVS.pdf>, acceso 11 de mayo de 2023.
- GÓMEZ GIL C (2008). *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*. Cuadernos Bakeaz Políticas de Cooperación 89.

- GUTIÉRREZ GOIRIA J, HERRERA AF, AMIANO I, LABAIEN I, MALAGÓN E, MARTÍNEZ I, MARTÍNEZ MJ, VILLENA U (2022). Potencialidades y prácticas de la cooperación al desarrollo descentralizada: una perspectiva internacional. UPV/EHU y Hegoa, Bilbao.
- HAEDO M (2005). La cooperación internacional descentralizada española en Centroamérica en el área del municipalismo y la descentralización. *Revista Cidob d'Afers Internacionals* 69:107-125.
- HOEBINK P (2010). Some recent developments in European international and development cooperation. En: Hoebnik P (ed.). *European Development Cooperation, in between the global and the local*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- IBORRA J (2014). Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana. *Plataforma 2015 y Más*. https://www.cvongd.org/wp-content/uploads/2020/03/orientaciones-planificacion_coop_eell_cast3.pdf, acceso 13 de septiembre de 2021.
- IBORRA J, SANTANDER G (2012). La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana. *Plataforma 2015 y Más*. https://www.cvongd.org/wp-content/uploads/2020/03/la_cooperacion_para_el_desarrollo_en_la_comunitat_valenciana.pdf, acceso 13 de septiembre de 2021.
- KIHLGREN GRANDI L (2020). *City Diplomacy and Migration*. En: Kihlgren Grandi L (ed.). *City Diplomacy*. Palgrave Macmillan.
- LA MUNDIAL (2020). Guía de cooperación descentralizada para cargos electos. Diputació de Barcelona. <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136>, acceso 7 de octubre de 2021.
- MARTÍNEZ I (2021). Nuevos horizontes para la cooperación internacional: una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco. Tirant lo Blanch, Valencia.
- NGANJE F (2015). *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* United Nations University Centre for Policy Research, Nueva York.
- OCDE (2018). *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. OECD Publishing, París.
- OCDE (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. OECD Publishing, París.
- OXFAM INTERMÓN (2022). La realidad de la Ayuda. <http://www.realidadayuda.org/>, acceso 15 de junio de 2022.
- PALACIOS MM (2010). El caso del Ayuntamiento de Córdoba: una cooperación participativa y municipalista. En: De la Fuente R (ed.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- PÉREZ A (2018). La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España. Documento de trabajo 3/2018. Real Instituto Elcano, Madrid.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ N (2011). Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada. Coordinadora de ONG de Euskadi, Bilbao.
- RUIZ SEISDEDOS S (2005). Unha análise crítica da cooperación descentralizada. *Tempo Exterior* 11:119-129.
- SCHULPEN L, LOMAN B, KINSBERGEN S (2011). Worse than expected? A comparative analysis of donor proliferation and aid fragmentation. *Public Administration and Development* 31:321-339.
- UNCETA K, VILLENA U, LABAIEN I (2015). The Municipalities' Decentralized Cooperation: The Case of the Basque Country. *Journal of Social Sciences and Humanities* 1(5):470-479.
- UNCETA K, AMIANO I, GUTIÉRREZ J, LABAIEN I, MARTÍNEZ MJ, SABALZA M, VILLENA U, ZABALA I (2012). La cooperación al desarrollo de base local. UPV/EHU y Hegoa, Bilbao.
- UNCETA K, GUTIÉRREZ J, LABAIEN I, MARTÍNEZ MJ, MALAGÓN E, SABALZA M, VILLENA U, ZABALA I (2011). La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación. UPV/EHU y Hegoa, Bilbao.

- VAN EWIJK, E (2008). Decentralized cooperation between Dutch municipalities and municipalities in migrant countries. Main developments and main theoretical debates illustrated by several case studies. Report for NCDO. Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies, Amsterdam.
- VAN EWIJK E (2012). Window on the Netherlands – Mutual learning in Dutch-Moroccan and Dutch-Turkish municipal partnerships. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie* 103(1):101-109.
- WAETERLOOS E, RENARD R (2013). Towards «Unity in Diversity» in European development aid through donor harmonization and decentralized cooperation? A case study of Flanders and Belgium. *Public Administration and Development* 33(5):325-342.

Redes de gobernanza escolar Experiencia y desafíos de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de establecimientos educacionales públicos del territorio Costa Araucanía (Chile)

School governance networks Experience and challenges of women leaders of centers for parents and guardians of public educational establishments in the territory of the Costa Araucanía (Chile)

Óscar Gabriel VIVALLO-URRA
oscarbriel.vivallo@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

**Paulette Andrea
DOUGNAC-QUINTANA**
paulette.dougnac@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

Marco ROSAS-LEUTENEGGER
marco.rosas@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

**Yasna Catalina
CASTRO-MACHUCA**
yasna.castro@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

Resumen/Abstract

1. Introducción

2. Marco teórico

3. Metodología

3.1. Diseño

3.2. Participantes

3.3. Instrumento

3.4. Análisis

4. Resultados

4.1. Gobernanza interna de la comunidad escolar: cultura y objetivos de participación de las madres, padres y personas tutoras legales

4.1.1. Participación interna de la comunidad escolar

4.1.2. Promoción de valores culturales y sociales ligados al territorio

4.1.3. Necesidades de la comunidad escolar atendidas por la organización

4.2. Relaciones que los centros de padres y apoderados desarrollan con otras instancias públicas y privadas del territorio

4.2.1. Organización interna para la relación territorial

4.2.2. Los vínculos con otras instancias del territorio

4.2.3. Crítica al proceso de desmunicipalización de la educación pública

4.2.4. Dificultades de la gestión de redes en el contexto rural

4.3. Género e interculturalidad en la experiencia de liderazgo femenino

4.3.1. El empoderamiento de las mujeres en la labor de liderazgo y la equidad de género

4.3.2. La procedencia indígena mapuche

5. Discusión y conclusiones

6. Bibliografía

Redes de gobernanza escolar Experiencia y desafíos de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de establecimientos educacionales públicos del territorio Costa Araucanía (Chile)

School governance networks Experience and challenges of women leaders of centers for parents and guardians of public educational establishments in the territory of the Costa Araucanía (Chile)

Óscar Gabriel VIVALLO-URRA
oscargabriel.vivallo@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

Paulette Andrea
DOUGNAC-QUINTANA
paulette.dougnac@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

Marco ROSAS-LEUTENEGGER
marco.rosas@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

Yasna Catalina
CASTRO-MACHUCA
yasna.castro@ufrontera.cl
Universidad de La Frontera
(Chile)

Citar como/cite as:

Vivallo-Urra ÓG, Dougnac-Quintana PA, Rosas-Leutenegger M, Castro-Machuca YC (2024). Redes de gobernanza escolar. Experiencia y desafíos de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de establecimientos educacionales públicos del territorio Costa Araucanía (Chile). *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):136-160. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.852

Resumen

Con el presente artículo, se busca conocer la experiencia y desafíos de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de establecimientos educacionales públicos del territorio Costa Araucanía, ubicado en el sur de Chile, con respecto de las oportunidades y obstáculos en su labor de liderazgo y en la gestión de redes de gobernanza destinadas a mejorar las condiciones materiales y educativas de sus hijos e hijas. Con un diseño cualitativo de investigación, se entrevistó a 25 mujeres líderes, cuyos testimonios revelan su experiencia respecto de su trabajo de liderazgo en sus comunidades educativas y de las transformaciones experimentadas en sus redes de relaciones sociales e institucionales en los territorios, así como de la influencia de ser mujer dirigente en un entorno cultural que aún opera con estereotipos tradicionales de género. Los resultados revelan la emergencia —en las redes de gobernanza escolar— de procesos de autogestión dentro y fuera de las comunidades escolares y el trabajo de generar vínculos con instituciones públicas y organizaciones privadas, con el fin de mejorar las condiciones educativas de niños y niñas de los territorios.

Palabras clave: gobernanza, género, liderazgo, redes, educación pública.

Abstract

This article seeks to know the experience and challenges of women leaders of centers for parents and guardians of public educational establishments in the Costa Araucanía territory, located in the south of Chile, regarding the opportunities and obstacles in their leadership work and the management governance networks aimed at improving the material and educational conditions of their children. With a qualitative research design, 25 women leaders were interviewed, whose testimonies reveal their experience regarding their leadership work in their educational communities, the transformations experienced in their networks of social and institutional relations in the territories, as well as the influence of being a female leader in a cultural environment that still operates with traditional gender stereotypes. The results reveal the emergence —in the school governance networks— of self-management processes inside and outside the school communities and the work of generating links with public institutions and private organizations, in order to improve the educational conditions of children in the territories.

Keywords: governance, gender, leadership, networks, public education.

1 Introducción

La idea de una red estable de coordinaciones y vínculos entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones e instrumentos públicos, en un territorio específico, podría estar sobre la base de la construcción de una noción de gobernanza con asiento territorial. Los múltiples significados de este concepto dependerán del contexto y del ámbito de desarrollo en que se analicen las relaciones sociales e institucionales en red. Procedente de la ciencia política, la noción de «gobernanza» aludiría a formas específicas de establecer y mantener vínculos entre el Estado y diversos ámbitos de la sociedad civil.

Esta diversidad social e institucional lleva consigo la posibilidad de analizar el concepto de «gobernanza» desde variadas perspectivas, confluentes o no, como aquellas provenientes de las ciencias sociales y que tributan a la manera en que se diseñan y se implementan las políticas públicas, así como en la evaluación de sus impactos en los territorios. De una u otra forma, la idea de gobernanza se refiere a una red entre los diferentes actores en el ámbito local que coordinan sus esfuerzos en torno a la confluencia de intereses, necesidades y demandas (Sanfuentes *et al.* 2019). Esa coordinación traería consigo procesos de empoderamiento de personas, organizaciones e instituciones, abriendo la posibilidad de potenciar la pertinencia del diseño e implementación de las políticas públicas, considerándose central el conocimiento y las perspectivas de las mismas comunidades que viven y conviven en los territorios.

Con el presente estudio, se procura hacer referencia a los procesos de gestión de redes de gobernanza escolar, por parte de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de establecimientos educacionales públicos, del territorio Costa Araucanía, de la región de La Araucanía, en el sur de Chile. Esta zona territorial comprende cinco comunas con calificación de «rezagadas» en términos de desarrollo: Nueva Imperial, Carahue, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén (Gobierno Regional de La Araucanía 2018).

Según el Plan Estratégico Local 2020-2025, del Servicio Local de Educación Costa Araucanía (2020), el territorio Costa Araucanía es parte de la región de la Araucanía y posee una población de 94 260 habitantes, de un total regional de 957 224, equivaliendo a un 9,8 del total regional. La comuna de Nueva Imperial tiene la mayor concentración de población, con 32 510 habitantes, en contraste con las comunas de Saavedra y Toltén, las cuales tienen una población de 12 450 y 9722 habitantes, respectivamente (Servicio Local de Educación Costa Araucanía 2020).

De acuerdo con el Censo 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile 2017), todas las comunas del territorio presentan una

variación negativa en cuanto al crecimiento poblacional. Las cinco comunas que conforman el Territorio Costa Araucanía tienen una superficie conjunta de 3989 kilómetros cuadrados, lo cual representa un 12,6 % de la superficie regional. Su densidad de población es de 0,25 habitantes por kilómetro cuadrado (Servicio Local de Educación Costa Araucanía 2020).

En el mismo informe, el Servicio Local de Educación Costa Araucanía (2020) refiere que, en términos de la distribución de la población, un 49,92 % vive en áreas urbanas y un 50,01 % en áreas rurales, además de una marcada tendencia al envejecimiento de la población.

Desde la perspectiva geográfica, este espacio territorial se encuentra ubicado en el borde costero de la provincia de Cautín, región de La Araucanía, distante a 30 kilómetros de la capital regional: la ciudad de Temuco. Una de las características distintivas del territorio es su diversidad cultural. Actualmente, un 47 % de la población se declara perteneciente al pueblo mapuche.

De acuerdo con la clasificación realizada por la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (Cotam 2003):

En el *Gülü Mapu*, referido a el espacio físico geográfico mapuche del territorio chileno, han identificado dos espacios territoriales: los Lafkenche (gente de la Costa, sector poniente de la cordillera de Nahuelbuta) y los Wenteche. Los primeros se localizan principalmente en la zona costera [aledaña al océano Pacífico] y los Wenteche en el valle central y ribera del río Cautín (p. 737).

Cabe señalar que el territorio Costa Araucanía fue declarado «zona de rezago» bajo el Decreto 1490 (Biblioteca del Congreso Nacional 2017a), debido a los bajos resultados en distintos indicadores, principalmente de pobreza y de aislamiento, con condiciones físico-estructurales deficitarias en cuanto a habitabilidad y acceso a centros urbanos, así como dificultades de integración a los servicios de salud, educación y centros de bienes y servicios. Asimismo, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 2015, en Instituto Nacional de Estadísticas de Chile 2015), la pobreza es multidimensional, dejando a la región de La Araucanía dentro de las más pobres del país. A nivel regional, las comunas de la Costa Araucanía se encontrarían entre el 30 % de las comunas más pobres de la región.

En Chile, los padres y madres de cada establecimiento escolar se organizan en centros de padres y apoderados, cuyos integrantes se eligen anualmente por votación universal en el interior de cada uno de estos establecimientos. Según el Ministerio de Educación de Chile (Mineduc 1990), estos centros tienen entre sus funciones:

- Fomentar la preocupación de sus integrantes por la formación y desarrollo personal de los estudiantes; integrar a sus miembros en una comunidad con principios, valores e ideales comunes.

- Establecer y fomentar vínculos entre el hogar y el establecimiento que faciliten el apoyo familiar a las actividades escolares.
- Apoyar la labor educativa de la escuela.
- Proyectar acciones hacia la comunidad en general y promover la cooperación de instituciones y agentes comunitarios en las labores del establecimiento.
- Proponer y patrocinar iniciativas que favorezcan la formación de los alumnos.
- Mantener comunicación permanente con la directiva del establecimiento para obtener y difundir información y también para transmitir inquietudes y sugerencias de los padres.

En la actualidad, los procesos de gobernanza educativa se están desarrollando en el marco de un proceso de transformación de la Administración de la educación pública, denominado «desmunicipalización», que consiste en traspasar la responsabilidad pública educacional, desde la tradicional Administración comunal municipal, a los Servicios Locales de Educación, estructura administrativa estatal que abarca la administración conjunta de varias comunas y que surge en el contexto de implementación de la Ley 21040 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2017b), por lo que se creó en Chile un nuevo sistema de educación pública. Este nuevo sistema presenta grandes desafíos en su implementación, en especial, en el ámbito de generación de redes de gobernanza «de abajo hacia arriba» (Donoso-Díaz 2020), lo que implica una readaptación de las redes construidas por las comunidades educativas en torno a la anterior gestión educativa municipal.

Cabe señalar que, en el interior de los establecimientos educacionales, el reglamento de funcionamiento de los centros de padres y apoderados no se alteró con el cambio de dependencia de los establecimientos. Sin embargo, la Ley 21040 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2017b), o nueva Ley de Educación Pública, incorpora la participación de los apoderados en un órgano llamado Comité Directivo Local, cuya función es velar por el adecuado desarrollo estratégico y rendición de cuentas del Servicio Local de Educación, además de su vinculación con las instituciones de gobierno comunal y regional. En este comité, participan dos representantes de los municipios, dos representantes del Gobierno regional y dos representantes de los centros de padres y apoderados. Asimismo, se crea un Consejo Local de Educación, encargado de colaborar con el director ejecutivo de cada Servicio Local y representar ante este los intereses y necesidades de las comunidades educativas. En este Consejo participan también dos representantes de los centros de padres y apoderados.

Además, esta situación de transformación político-administrativa adquiere mayor importancia, toda vez que los centros de pa-

dres y apoderados del territorio Costa Araucanía son liderados principalmente por mujeres, lo que ineludiblemente lleva a considerar la variable de género como un factor transversal en este proceso de cambio institucional. Esto coincide con el reporte del Servicio Local de Educación Costa Araucanía (2020), el cual señala que «la población femenina en el territorio ha aumentado en relación a la población masculina, pasando de un índice de masculinidad de 105,65 hombres por cada 100 mujeres en el año 2002, a 97,82 hombres por cada 100 mujeres en el año 2017» (p. 6). Por otro lado, en el mismo informe se señala que en «el territorio Costa Araucanía ha aumentado considerablemente la población que se identifica como parte del pueblo originario Mapuche, pasando desde 41,68 % respecto del total de la población en el Censo 2002 a 53,67 % del total de la población en el censo 2017» (p. 10).

Desde esta perspectiva, el artículo releva la necesidad de indagar en la manera en que los procesos de gestión de redes de gobernanza escolar son liderados por mujeres líderes de centros de padres y apoderados de escuelas públicas, del territorio Costa Araucanía, en el sur de Chile, zona territorial piloto —con una población indígena mapuche significativa— de esta transformación que se encuentra experimentando la educación pública chilena.

2 Marco teórico

La aplicabilidad del concepto de «gobernanza» puede observarse en ámbitos tan diferentes como la agricultura y la alimentación (Novoa-Álvarez 2021, Martínez-Salvador y Martínez-Salvador 2020, Perelmuter 2020, Sumpsi Viñas 2019), la salud (López-Valcárcel y Ortún 2022, Díaz-Castro *et al.* 2021, Schoenfeld 2019), el agua (Ávalos 2020, Budds 2020, Alvarado y Sánchez 2019, Obando *et al.* 2019, Robert 2019) y el turismo (Gutiérrez Estrada *et al.* 2022, Cruz y Velázquez 2020), entre otras áreas, en las que la noción de «gobernanza» es utilizada para comprender las redes de relaciones sociales e institucionales surgidas en torno a intereses, necesidades y problemas específicos.

Sin embargo, un elemento común es que el concepto de «gobernanza» siempre alude a lo colectivo, en la forma de coordinación social; por ejemplo, Glückler *et al.* (2019), al aproximarse al concepto, hacen referencia a prácticas de coordinación de la acción colectiva, señalando lo siguiente:

Para captar el significado específico de la gobernanza, la ubicamos conceptualmente en un continuo que se expande a lo largo de las dimensiones del tiempo (de la convertibilidad a largo plazo a la convertibilidad a corto plazo) y de la autoridad (de la heteronomía o la interdependencia a la autonomía). Concretamente, concebimos la gobernanza posicionada entre los conceptos de instituciones en un extremo de la coordinación

social a largo plazo y de gestión en el otro extremo de la coordinación a corto plazo (p. 6).

Desde esta perspectiva, el «tiempo» y el «grado de autonomía» —en un contexto de relación— se constituirían en dos variables relevantes para analizar una red de gobernanza. Por tanto, la estabilidad de los vínculos a largo plazo y la gestión táctica de estos vínculos a corto se entrelazan para construir el concepto de «gobernanza» en distintos ámbitos de desarrollo, en un continuo que va desde la interdependencia hacia la autonomía política para establecer múltiples vínculos más horizontales.

En el ámbito de la educación pública primaria y secundaria, las relaciones de las comunidades escolares con el Estado, así como las transformaciones político-administrativas del aparato público, van a incidir en la calidad de las redes de gobernanza en los territorios. Sin embargo, también se entrecruzan con esta estructura político-administrativa las subjetividades de docentes, padres, madres, niños y niñas de las comunidades escolares que se encuentran financiadas por el Estado y que conforman estas redes (Salvo-Garrido *et al.* 2021). Domínguez de Mora (2021) señala que la formación de expectativas y aspiraciones personales, entre las que se encuentra el acceso a la educación superior, puede condicionar las trayectorias educativas de niños y niñas y, por tanto, debiesen ser incorporadas en las políticas educativas. Asimismo, también cobra fuerza la participación de madres y padres en los procesos educativos y de la comunidad escolar, ya sea por voluntad personal y colaborativa, o también por un sentimiento de responsabilidad maternal o parental (Lagos Gómez y Silva Fernández 2021).

Del mismo modo, Tenorio Mairongo y Castro Bueno (2022) señalan que esto implica el involucramiento de todas y todos los participantes de la comunidad escolar con relación a la búsqueda del bienestar de niñas y niños, así como la posibilidad de incidir mediante la toma de decisiones en las políticas educativas: «La gestión de las Unidades Educativas se puede lograr brindando recursos para el bienestar de los estudiantes, brindando responsabilidad y transparencia, reconociendo el sentir de las personas e involucrándolos en la decisión relacionada con la política educativa para lograr metas y objetivos educativos» (pp. 17 y 18).

Este involucramiento se expresaría en la construcción de espacios democráticos de participación por parte de todas y todos aquellos que integran la comunidad educativa, siguiendo los criterios de solidaridad para superar enfoques individualistas en la gestión y satisfacción de necesidades e intereses particulares (López Rupérez *et al.* 2020, Locatelli 2018). Con una perspectiva también crítica, Díez-Gutiérrez (2020) plantea la necesidad de «abandonar la demanda neoliberal de soluciones tecnocráticas a los problemas educativos y asumir que, por encima de todo, la educación es una

cuestión política y democrática y también de valores» (p. 26). En tal sentido, el mismo autor agrega que, para ello, «hay que trabajar en los tres niveles de participación, el comunitario (lo que respecta al contexto del centro), el político (la gestión del centro) y el académico (referido al proceso de enseñanza y aprendizaje)» (Díez-Gutiérrez 2020, p. 26).

Desde esta perspectiva, la participación en el interior de las comunidades educativas debiese configurar relaciones de «gobernanza interna» más horizontales entre las personas participantes, para poder construir redes de gobernanza con otras instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales de los territorios. Esto último sería posible, en la medida en que se produzca una especie de «sinapsis», un encuadramiento y coordinación de los intereses de las personas e instancias involucradas (internas y externas), incluso a nivel del sistema en el territorio (Jongbloed *et al.* 2008). Se trata, entonces, de un ejercicio de poder participativo y de involucramiento de la comunidad toda (Cuenca 2020).

Siguiendo la idea de Díez-Gutiérrez (2020), quien concibe la participación en una red de gobernanza como un proceso político y democrático, cabe observar la manera en que el liderazgo de diversas organizaciones está siendo ejercido por mujeres. En tal sentido, las desigualdades de género en el ámbito de la gobernanza constituirían procesos transversales y estructurantes de las redes de colaboración entre diferentes instancias en los territorios. Al respecto Guillermo Girao y Gómez Campos (2021) advierten que

la gobernanza se caracteriza por un mayor grado de cooperación y coordinación entre actores estatales y no estatales por medio de redes mixtas público-privadas con la finalidad de que se garantice el bien común. Esto, vinculado a los derechos humanos, busca promover los avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres en áreas tales como la participación política, el empleo y la educación (p. 140).

En definitiva, se problematizan en este artículo las formas de generar redes de gobernanzas internas y externas, aún más en el contexto del posicionamiento político femenino en los ámbitos del liderazgo de comunidades educativas. Se trata, entonces, de generar «una nueva gobernanza que aspire a generar un trabajo en red entre los diferentes actores en el nivel local para la mejora de la educación pública» (Sanfuentes *et al.* 2019, p. 1). Carrasco Sáez y Barraza Rubio (2021) han estudiado el liderazgo femenino en comunidades educativas chilenas, encontrando elementos comunes que se distinguen de las formas tradicionales masculinas, tales como un liderazgo orientado al empoderamiento de los demás integrantes de las comunidades educativas, foco en las habilidades emocionales y en la ética del cuidado, impactando positivamente en los procesos pedagógicos y en el clima escolar.

Desde esta perspectiva, el liderazgo y la participación de las mujeres requieren de subvertir un orden simbólico masculino-fe-

menino que ubica a la mujer en una posición de desventaja, a través de procesos progresivos de reposicionamiento político femenino (Bellón 2017, Lagarde 2016). Asimismo, Maravall (2016) y Maffia (2006) aluden a la necesidad de procesos culturales de transformación de estereotipos culturales de género (de carácter tradicional y heteronormativos) que naturalizan en la mujer el rol de cuidado de personas, alejándolas de la esfera pública, de la gestión y creación del conocimiento, así como del ámbito del liderazgo (techo de cristal).

Por otra parte, Mellado Hernández y Chaucono Catrino (2019) señalan la necesidad de vincular, desde una perspectiva intercultural, las formas educativas de los pueblos indígenas con el currículo educacional tradicional. En tal sentido las prácticas de liderazgo orientadas a un mejoramiento de los aprendizajes desde la interculturalidad, sustentadas en una relación constante entre el conocimiento mapuche y el conocimiento escolar, contribuye y enriquece el trabajo colaborativo, las decisiones compartidas y las acciones contextualizadas y significativas.

Esto deviene fundamental, más aún en territorios de población rural e indígena significativa, donde se ven disminuidas la participación de la mujer y la concurrencia de las familias a reuniones de padres y madres, así como los vínculos con la comunidad educativa y local (Yuni y Meléndez 2023). Esto implica grandes desafíos, no solo en el ámbito del diseño e implementación de la política educativa, sino también en términos de la participación de la comunidad para alcanzar mejores niveles de participación social territorial.

Con base en los antecedentes señalados, surge la siguiente pregunta: «¿Cuáles son las experiencias y los desafíos de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de establecimientos educacionales públicos del territorio Costa Araucanía (Chile) con respecto de las oportunidades y obstáculos en su labor de liderazgo y en su gestión de redes de gobernanza escolar, destinadas a mejorar las condiciones materiales y educativas de sus hijos e hijas?».

Asimismo, con base en esta pregunta, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Describir la cultura, necesidades y objetivos de participación de las madres, padres y personas tutoras legales, en términos de la gobernanza interna de la comunidad escolar
- Describir las formas en que se establecen las relaciones entre los centros de padres y apoderados y con otras instancias públicas y privadas del territorio
- Identificar la manera en que las perspectivas de género y de la interculturalidad están presentes en la experiencia de liderazgo femenino

3 Metodología

3.1. Diseño

El diseño del estudio tuvo un enfoque cualitativo, con el fin de explorar los testimonios de mujeres líderes de centros de padres y apoderados de escuelas públicas ubicadas en el territorio de Costa Araucanía (Chile), respecto de su experiencia de liderazgo y de sus formas de participar y gestionar redes de gobernanza interna y externa. De esta manera, se pudo acceder a las expresiones de las experiencias subjetivas que, como mujeres y madres, han desarrollado en su desempeño de líderes de comunidades educativas de escuelas públicas.

3.2. Participantes

Se seleccionó a 25 mujeres líderes de centros de padres y apoderados de 15 escuelas públicas ubicadas en zonas urbanas y rurales, del territorio de Costa Araucanía (Chile). Las entrevistadas tenían entre veinticuatro y cincuenta y tres años, madres de al menos un hijo o hija en etapa escolar, todas residentes y con cargo de liderazgo en algún centro de padres y apoderados de las comunas del territorio Costa Araucanía: Nueva Imperial, Carahue, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén.

Por tanto, el criterio de inclusión para participar en el estudio fue ser informante mayor de dieciocho años, de sexo femenino, con cargo y funciones de liderazgo de un centro de padres y apoderados de una escuela pública y que el establecimiento educacional y su residencia familiar estuviesen ubicados en alguna de las cinco comunas del territorio de Costa Araucanía.

Se utilizó muestreo de tipo estructural e intencionado, aplicando un criterio de selección gradual y por conveniencia (Patton 2002), definiéndose las informantes mediante modalidad «bola de nieve», con el fin de que puedan participar en la fase de realización de entrevistas en profundidad.

3.3. Instrumento

Se aplicó a cada una de las participantes, previo consentimiento informado, entrevistas semiestructuradas en profundidad, entre los meses de octubre y noviembre de 2022.

Con esta técnica, se procuró el acceso a la dimensión subjetiva de las informantes, interpretando junto a ellas los significados de sus experiencias personales (Vallés 2014, Corbetta 2009). En las entrevistas, se contemplaron las preguntas expuestas a continuación.

Preguntas

¿Quiénes son ustedes o quiénes integran su organización?
¿Cuáles son las cosas más importantes que orientan su organización?

¿Qué desafíos tienen como organización y cuáles son sus principales actividades?
¿Qué recursos necesitan para realizarlas y cómo los obtienen?

¿Con qué organizaciones se relacionan y cómo se vinculan con ellas?
¿Cómo evaluaría estas relaciones?

¿Ser hombre o ser mujer influye en las oportunidades para lograr nuestros objetivos como organización? ¿Por qué?

¿Ser mapuche o no mapuche influye en las oportunidades para lograr nuestros objetivos como organización? ¿Por qué?

Las entrevistas fueron realizadas entre noviembre y diciembre de 2022 y registradas en audio. Tuvieron una duración de entre cuarenta y setenta minutos y fueron transcritas, eliminando los datos identificatorios de las participantes, para asegurar la confidencialidad del estudio y el anonimato de las personas informantes. Luego, se realizó análisis cualitativo de texto, buscando reciprocidad y diferenciaciones en los conceptos declarados (Flick 2012, Iñiguez 2003).

3.4. Análisis

Se realizó codificación abierta a las transcripciones (Flick 2012, Carrero *et al.* 2012), de la cual surgieron las categorías y subcategorías de resultados, de acuerdo con los objetivos de investigación. De esta forma, se establecieron conectores entre categorías, en un proceso tanto inductivo como deductivo, para configurar las temáticas de resultados asociadas a la participación, motivación por la labor de liderazgo, gestión de redes, género e interculturalidad.

Específicamente, las entrevistas se analizaron aplicando los seis pasos definidos por Braun y Clarke (2006) para el análisis temático: familiarizarse con los datos, generar códigos iniciales, buscar temas, revisar temas, definir y nombrar los temas y producir el reporte. Esto no implicó un proceso lineal, sino iterativo (Schutt 2012, Holliday 2016), en el que se fueron revisando los datos y afinando los temas.

4 Resultados

4.1. Gobernanza interna de la comunidad escolar: cultura y objetivos de participación de las madres, padres y personas tutoras legales

En el presente subepígrafe de resultados, se procura exponer, en términos de gobernanza interna, la manera en que las participantes visualizan tanto las características centrales de su organi-

zación de madres y padres, así como los objetivos, en los ámbitos de la participación y gestión observados en el ejercicio de sus funciones de liderazgo en estas organizaciones. En ocasiones, esto también implica aspectos identitarios ligados a la historia del territorio o de pertenencia social, incluyendo valores culturales que son reforzados en el interior de la comunidad escolar.

4.1.1 Participación interna de la comunidad escolar

Uno de los primeros aspectos señalados por las entrevistadas se refiere a sus «motivaciones para aceptar y ejercer cargos de liderazgo» en los centros de padres y apoderados de los establecimientos educacionales. El involucramiento participativo es motivado por el interés en apoyar los procesos formativos de hijos e hijas. Específicamente, se señala la importancia de que niñas y niños perciban este involucramiento de las madres en los procesos y actividades de la comunidad escolar, lo que tendría efectos motivadores en el interés educativo de hijas e hijos:

En el colegio mi hija es mi principal motivación. Fue mi hija porque era como una forma de ayudarle yo también en el colegio, como que dijera: «A mi mamá sí le interesa, mi mamá sí viene, sí participa y quiere ayudar. Más que nada esa fue mi motivación: la verdad, mi hija» (Entrevistada 1).

Con relación a la participación, se le atribuye importancia a la coordinación interna y externa de la directiva de una clase o curso. Específicamente, las madres líderes entrevistadas destacan como importante la realización de reuniones y coordinaciones internas de la directiva de cada curso, para luego convocar a reuniones con la totalidad de padres, madres y apoderados del establecimiento educacional. En estas reuniones ampliadas, las personas participantes expresarían sus inquietudes y se alcanzarían acuerdos, los cuales serían informados por cada representante a su respectivo curso o clase:

Sí, se han reunido las directivas, eh..., primero de directiva; siempre se hace, como una reunión previa, de curso y luego se hacen reuniones de centro de padres, en donde uno expone sus inquietudes, las inquietudes que tienen del curso, los acuerdos que se toman y, después de eso, uno lo manifiesta en su curso (Entrevistada 2).

Del mismo modo, además de entregar y recibir información en reuniones de los centros de padres y apoderados, como objetivos organizacionales las directivas destacan la coordinación interna y el desarrollo de canales satisfactorios de comunicación con el cuerpo docente y con la dirección de los establecimientos educacionales, con el fin de afianzar y gestionar iniciativas formativas y educativas en favor de sus hijos e hijas. Al respecto, una entrevistada expresa lo siguiente:

Uno [objetivos de la directiva] es transmitir bien la información que se nos entrega, ya sea en las reuniones del centro de padres..., mantener buena comunicación con el profesor y, así, poder mantenerla con los niños; tener buena comunicación con la Dirección, que es súper importante

ya que, a través de ella, uno puede conseguir y, a la vez, ir manteniendo cosas favorables para los niños y también uno como apoderado, si es que llegara a necesitar algo para los niños (Entrevistada 2).

En tal sentido, la comunicación y coordinación interna requeriría para su desarrollo de espacios motivacionales de diálogo con padres, madres y personas tutoras legales (denominados en Chile como «apoderados») de los niños y niñas, reconociendo —al convocarlos a participar— las capacidades diversas de cada una de las personas adultas responsables; es decir, no solamente procurar liderazgos entre padres, madres y apoderados de un establecimiento educacional, sino también incorporar otros aportes en términos de actividades, gestión de recursos y contactos para ampliar las redes de apoyo de la comunidad educativa. La valoración de la diversidad social, entonces, se transforma en un recurso de gobernanza interna, con base en la valoración positiva de las diferencias entre las personas, potenciando con ello su participación. Este involucramiento es referido de la siguiente manera:

Yo creo que la primera opción sería una conversación con los papás, como le decía de las charlas... Claro, no sé. Yo creo: sería como abrirles los ojos a los papás, decirles «si necesita esto, ¡apoyen! Eso es lo que necesitamos, más que nada apoyo [...], porque a lo mejor... o analizar la capacidad de cada apoderado. Porque quizás hay apoderados que sí nos pueden ayudar y no necesariamente estando en la cabeza [directiva]. A lo mejor hay apoderados que tienen contacto y todo... y no se atreven. Es importante igual lo que usted dice, porque no todos cumplen el mismo rol; de repente, hay personas que tienen más capacidad de liderazgo y hay otros que son quizás mejor para llevar la gestión o tienen los contactos, que también eso sería super útil» (Entrevistada 8).

La participación de madres, padres y apoderados de un establecimiento educacional es central para la gestión interna de cada directiva de curso o clase. Sin embargo, las entrevistadas refieren una disminución general de la participación de madres, padres y apoderados, ya sea en términos del involucramiento en el proceso integral de formación de sus hijas e hijos, o respecto de los recursos personales y familiares para apoyar distintas iniciativas de apoyo al estudiantado. Tal como señala una entrevistada:

Sí, sin antes haber tenido un cargo igual, fue complicado; es más el tema de los apoderados, el poder llegar a los apoderados, de que realmente se hagan responsables de las cosas de los niños. Es una pelea fuerte que tenemos y, además, el tema de los recursos que hay... No es mucho el apoyo que hay de parte de los apoderados tampoco [...]. Y en las reuniones igual. De repente no asiste ni el 40 de los apoderados a una reunión. Es un colegio que tiene menos de treinta alumnos (Entrevistada 1).

En cierto sentido, se hace referencia a una progresiva disminución —en términos motivacionales— de la participación de madres, padres y apoderados, la cual es atribuida a un desinterés por el proceso formativo y educativo de las hijas e hijos. Esto se expresa-

ría en un reducido involucramiento de las personas adultas en las actividades escolares cotidianas de los niños y en las comunicaciones con profesoras y profesores a cargo:

Ellos mismos [los niños] han dicho: «Mejor hagamos las cosas sin los papás, porque siempre los papás dicen que no». Ellos mismos lo han dicho [...]. De a poco, los apoderados se han ido desinflando con el interés en la motivación de los niños a estudiar; porque hasta la misma profesora en la reunión dice que hay niños que no llegan con las tareas hechas. De repente tienen que llevar material y no lo llevan. Y son avisos que manda la profesora al WhatsApp; ni siquiera es que los niños tengan que anotar y avisar a los papás. Entonces, ahí se ve la responsabilidad de los papás, que tampoco es mucha (Entrevistada 17).

También se hace referencia a una baja participación de padres, madres y apoderados de sectores rurales, incluso en actividades ceremoniales importantes para la cultura indígena del territorio o vinculadas a servicios formativos de instituciones de educación superior:

No se involucra mucho al apoderado, en este caso, allá en el campo. Si es el Día del Niño, por ejemplo, se hace una comisión y se hace en la actividad con los niños. Ahora mismo, por ejemplo, ¿cómo es que se llama? We Tripantu [ceremonia mapuche de cambio de ciclo anual]. Igual se incorporaron algunos apoderados: no más, no todos (Entrevistada 13).

Un factor que incide en la participación es la mayor dificultad de desplazamiento que madres, padres y apoderados presentan cuando habitan en sectores rurales. Muchas veces, la falta de un vehículo personal o familiar y los restringidos horarios y flujo de buses que acceden a sectores rurales desincentivarían la motivación por participar activamente en las actividades de la comunidad escolar:

Será debido a los días de las reuniones, porque hay gente que es de la zona rural; entonces, el tema de la locomoción dificulta, pero, otras veces, ha resultado bien. Yo creo que de repente por el día y el horario (Entrevistada 2).

Por otra parte, el recurso de la conectividad vía Internet (mensajería y sesiones de reunión virtual) se intensificó en el período de pandemia COVID-19. Sin embargo, en muchos casos la conectividad es irregular en términos de la calidad de la señal de Internet, así como en cuanto a la cantidad de dispositivos para satisfacer las necesidades de contacto y comunicación del grupo familiar. En el caso de optar por la participación virtual, las posibilidades se ven disminuidas, reduciendo las oportunidades de incorporación de familiares adultos a las actividades de la comunidad escolar:

Por WhatsApp, nos llamábamos por teléfono. Si había que asistir a alguna reunión, se hacía ya sea de forma *online* o presencial. Pero siempre con el tema del aforo y manteniendo todos los resguardos necesarios [en reuniones presenciales] (Entrevistada 6).

4.1.2. Promoción de valores culturales y sociales ligados al territorio

Otro tema central de carácter identitario vinculado con el desarrollo histórico del territorio alude a la influencia cultural de los pueblos indígenas originarios en los procesos formativos de niñas, niños y adolescentes. Este aspecto es relevado por las madres líderes, ocupando un lugar central en la gestión de las directivas la promoción y rescate de la lengua y la cultura mapuche, así como de los valores de comunicación y relación social, que se van articulando en el proceso socioeducativo. Asimismo, se señalan otros valores que se espera que estén presentes en el proceso formativo y en la cultura del establecimiento educacional, espacio al que se le reconoce importancia, debido a que niñas y niños permanecerían más tiempo en la escuela que en el hogar, siendo el centro educativo una extensión formativa de este último. Entre estos otros valores se releva la importancia de la familia y de actitudes como el respeto entre las personas. Con relación a esto, se señala lo siguiente:

Con respecto a los valores del colegio..., a ver..., ¿cómo lo podría generalizar? Rescatan su cultura; ellos tratan de no olvidarse de sus raíces. La profesora trata siempre de inculcarles el tema del mapuzungún [lengua mapuche]; realizarles actividades culturales del establecimiento, con el tema de la educación de los chiquillos. Igual ellos... Encuentro que es bueno..., es bueno... Les enseña lo que es respeto mutuo, el cómo comunicarse con sus compañeros, cómo hablar de todo... Es bueno (Entrevistada 16).

4.1.3. Necesidades de la comunidad escolar atendidas por la organización

Las necesidades de infraestructura son importantes en el reporte de las entrevistadas, en términos de las gestiones para su satisfacción. Específicamente, se hace referencia a la construcción de espacios físicos para realizar actividades deportivas, así como a reparaciones de dependencias de los establecimientos educacionales. Asimismo, el territorio de Costa Araucanía presenta inviernos prolongados, por lo que cobra relevancia la calefacción de los espacios interiores:

Este colegio es, más menos, de los años cincuenta; era solamente una planta baja. Allá tenía la entrada y se fue... Se puede decir que se fue reparando, a medida que pasaba el tiempo. Donde la techumbre no es la más adecuada; las instalaciones de luz y de agua ya están bien obsoletas, de acuerdo con los años que han ido pasando y a la cantidad de niños que han ido llegando. Nos estamos enfocando en contar con un trabajo que sea adecuado a ellos: que no tengan que pasar frío; que no se les goteen las salas; que no tengan problemas con la instalación eléctrica, donde cae agua... (Entrevistada 21).

Además, se señalan las necesidades de capacitación en temas asociados a las relaciones familiares y a la prevención del *bullying* o acoso escolar, ámbitos que las participantes consideran deficitarios en el interior de la comunidad escolar:

Bueno, esa es una de las falencias que hay, porque yo lo digo como apoderada: faltaron un poco de capacitaciones, porque me hubiera gustado que se hubieran abordado algunos temas... No sé..., ya sea *bullying*, familia, el rol de la familia... Entonces no se realizaron (Entrevistada 23).

Con relación a la fuente de recursos económicos para satisfacer la diversidad de necesidades, que puede incluir ayudas para suministro de alimentación escolar y calefacción de dependencias internas de los establecimientos educacionales, las entrevistadas destacan aportes económicos propios de las madres, padres y apoderados, así como de recursos públicos provenientes del Servicio Local de Educación – Costa Araucanía:

Por cuota de los apoderados y los niños igual implementaron cuotas, por decisión de ellos [...]. A veces sale de la caja del curso y, si no, la profesora envía una carta a Costa Araucanía [Servicio Local de Educación] para solicitar el alimento o alguna ayuda (Entrevistada 12).

4.2. Relaciones que los centros de padres y apoderados desarrollan con otras instancias públicas y privadas del territorio

4.2.1. Organización interna para la relación territorial

En algunos casos, las relaciones con instancias externas de la comunidad escolar son gestionadas por una persona del establecimiento educacional con funciones docentes. Específicamente, las líderes establecen coordinaciones con una persona con función docente, el cual se encarga de las comunicaciones o vínculos con instancias (públicas, privadas y sociales) del territorio. Por tanto, es central la calidad de la relación o comunicación que las líderes desarrollen con la persona docente. Depende de esta última el acceso de las líderes a la red de organizaciones e instituciones de apoyo:

Es que me ha costado; me ha costado, la verdad, a llegar como...; a ver, ¿cómo le dijera? Tener con la profesora un *feeling* como más de comunicación; la profesora es como bien cerrada... Soy bien sincera; no hemos hecho como directiva tratar de avanzar juntos. Ya..., si se llega a un acuerdo con la profesora, y ya vamos. Pero es bien cerrada la profesora de repente [...]. De repente, me atrevo a decirlo, de repente hasta a la misma profesora... Va a sonar feo a lo mejor, pero a veces hasta la misma profesora es una traba, porque la otra vez yo quise acceder a una ayuda y me moví con mi esposo: hicimos los contactos y todo... Entonces, yo hice los contactos al final y se los entregué a la profesora (Entrevistada 1).

Otra de las dificultades señaladas apunta a requerimientos administrativos, como solicitar personalidad jurídica para la organización de padres, madres y apoderados, con el fin de poder postular a financiamiento para proyectos de apoyo a las actividades formativas de la comunidad escolar:

Y me dicen que no se puede [postular a proyectos], porque hay que tener una personalidad jurídica y nosotros no tenemos y el colegio no la quiere sacar. Yo de hecho hablé del tema y hasta la misma profesora me dijo que hay que sacar un permiso y la cosa... En el municipio, por ejem-

plo, en el mismo tema medioambiental, sacar un proyecto que a los niños vayan a enseñarles allá, lo que es el tema del reciclaje o tengan un taller de pintura, por ejemplo, una vez a la semana o dos veces al mes, pero no, no, nada: no se puede (Entrevistada 3).

4.2.2. Los vínculos con otras instancias del territorio

Entre otras redes señaladas se encuentran los vínculos con otros centros de padres y apoderados de las comunas del territorio Costa Araucanía; por ejemplo, se hace referencia a capacitaciones impartidas por universidades en el ámbito de convivencia escolar, como resultado de las coordinaciones de la red de centros de padres y apoderados:

Yo de mi parte estoy trabajando con otras redes, con otros centros de padres, de otros liceos, de otros colegios de acá de Teodoro [comuna Teodoro Schmidt], de Costa Araucanía en general porque, como decía usted, son de cuatro a cinco comunas. Estamos Puerto Saavedra, Carahue, Imperial, Teodoro Schmidt, Toltén. Está esa red; estamos trabajando como centro de padres. Hay personalidades, presidentes y representantes dentro del centro de padres, con la cual están trabajando conjuntamente con Costa Araucanía. Esas redes están trabajando (Entrevistada 4).

Con relación al vínculo con las universidades, el interés primordial de las entrevistadas por establecer coordinaciones con universidades radica en la posibilidad de acceder a información acerca de la oferta de formación profesional, así como el servicio de preuniversitario, que consiste en cursos de preparación dirigido a jóvenes que se enfrentarán a las pruebas de selección universitaria:

Es súper importante, es súper importante porque, ¡eh!, la gran mayoría es allá donde quiere lograr el objetivo, porque quieren sacar su carrera profesional. ¿Quién más que ellos mismos vengán a entregar la información? ¿De qué se trata cada carrera? ¿Qué es lo que entrega? ¿Cómo se puede llegar? ¿Cuáles son los requisitos? Entonces, es bueno que vengán diferentes tipos de universidades y entreguen la información necesaria que los chicos necesitan [...]. Sí, sí han venido ferias [de promoción de la oferta de carreras universitarias], que se le llaman. Han venido, han venido al establecimiento; han venido como dos o tres veces, así que... y las otras veces ella ha ido a la UFRO [Universidad de La Frontera]. Sí, es que ella aparte igual está haciendo el preuniversitario ahí. Entonces, a través de eso igual... (Entrevistada 24).

4.2.3. Crítica al proceso de desmunicipalización de la educación pública

Más allá de la referencia a dificultades en el ámbito de la gobernanza interna, también las relaciones con instancias externas de la comunidad escolar se verían afectadas por el proceso político administrativo de desmunicipalización que está implementándose en el país y, en el caso de estudio, en el territorio de Costa Araucanía. Las redes de apoyo con agentes y servicios municipales se habrían debilitado, incrementándose en el territorio los procesos burocráticos de gestión con la nueva instancia de Administración de la educación pública escolar: el Servicio Local de Educación.

En el contexto de desmunicipalización, la crítica de las entrevistadas se expresa, por ejemplo, en el retraso o falta de entrega de insumos, servicios o materiales solicitados que se requieren en las escuelas. Esto implicaría la presencia de dificultades de la red de gobernanza, especialmente en términos de la confianza en la eficacia del vínculo entre las comunidades escolares del territorio y el reciente Servicio Local de Educación. Esta situación ha obligado a docentes y a las familias a realizar incluso aportes propios para asegurar servicios o insumos, como combustible para la calefacción y alimentación para actividades. En otros casos, la tramitación de una personalidad jurídica para el centro de padres y apoderados surge como otra forma de autogestión, permitiendo la posibilidad de postular a proyectos:

Mi opinión, después de que se desmunicipalizaron los colegios [escuelas], no fue la mejor opción; no fue la mejor opción. Porque antes una deseaba algo, por ejemplo, hacer en el colegio con los niños, y yo es por lo que me fijaba. Una llegaba e iba a la Muni y la Muni... ya; le hacían un papeleo y la ayudaban. Decían «a lo mejor se va a demorar un poquito», pero va a llegar. En cambio, acá no [Servicio Local de Educación]. Hay que pasar por una persona, por otra persona, por otra persona. Y después, si es que tiene tiempo, nos atiende como el mayor [en jerarquía de cargo]. Nosotros citamos con la profesora a una reunión en marzo, cuando recién entraron a clases los chiquillos, por el tema de la estufa y nos dijeron: «Sí, vamos a tener una respuesta, y todo... una audiencia». Eso fue lo que necesitábamos nosotros y todavía no tenemos respuesta. Todavía no tenemos respuesta de la audiencia que pedimos por lo mismo, por la estufa que es el problema que están teniendo los niños en el colegio [...]. Se habló del tema de qué pasa con la respuesta [del Servicio Local de Educación], porque preguntaron eso y la verdad es que yo fui bien sincera, porque es mala, es mala la respuesta. La mayoría de las veces, la profesora, o saca plata de ella para lo que falta o simplemente dice «ya, los niños tienen que llevar, algunos llevan papitas, otra cosita», pero es como muy lenta la respuesta de Costa Araucanía o a veces llega tarde [...]. [La calefacción] es con estufa a gas y a leña no más y los apoderados mandaban leña, palitos... (Entrevistada 15).

Del mismo modo, se hace referencia a que se habría desarrollado una expectativa elevada respecto del proceso de desmunicipalización, es decir, del traspaso de la educación pública, desde la Municipalidad al Servicio Local de Educación. La ausencia o retraso en la entrega de insumos y materiales o la falta de recursos públicos de esta nueva figura estatal educacional habría incluso incidido en el desarrollo de un sentimiento de frustración en padres, madres y apoderados, desmotivando la participación en los procesos de la comunidad escolar:

Los papás están muy desconformes con eso, porque comenzó todo mal. El colegio se empezó a gotear apenas llovió. Muchos, algunos cuentan, con materiales que les daban, tampoco había materiales para las guías. Fue como que salía, todo de los papás. Los papás no estaban de acuerdo y, cuando se pedía cooperación, no daban no más. O mucho optaron, como le digo; cada curso abastecer su sala con leña [...]. Porque a nosotros nos dijeron que el Servicio no contaba con dinero para solventar

los gastos, porque se había devuelto la plata del año pasado, como no se gastó; entonces, ahí quedamos, todos los papás quedaron descontentos... (Entrevistada 2).

4.2.4. Dificultades de la gestión de redes en el contexto rural

Por otra parte, la ruralidad presentaría una mayor complejidad para el establecimiento de redes de apoyo o colaboración. Las entrevistadas reportan dificultades de gestión de redes en las comunidades escolares ubicadas en zonas rurales, en contraste con aquellas que se encuentran en centros urbanos. Específicamente, refieren mayores obstáculos en el acceso a prestaciones y servicios, junto a menores posibilidades de las madres y padres para reunirse y establecer acuerdos de acción. A ello se suman dificultades para desarrollar proyectos de apoyo y tener contactos con instituciones que habitualmente operan en los principales centros urbanos del territorio:

[...] sobre todo a los campos rurales, porque acá en Imperial, en los colegios grandes, no hay yo creo; que no tienen tanto problema con acceder a las cosas, con acceder a los beneficios y todo eso. Pero, en el sector rural, sí, es como más complicado, porque es más difícil de tomar un acuerdo con los mismos apoderados, como le digo. Y aún más acceder a un proyecto de acá y no... La verdad es que, con otro ente, aparte del municipio, no... no hemos intentado... (Entrevistada 19).

4.3. Género e interculturalidad en la experiencia de liderazgo femenino

4.3.1. El empoderamiento de las mujeres en la labor de liderazgo y la equidad de género

Algunas participantes refieren una situación de equidad entre hombres y mujeres, en términos de capacidades y ventajas asociadas al sexo y el género de las personas con labores de liderazgo:

No debería influir; no debería influir el género, porque se puede desempeñar de la misma forma. O sea, no porque seas hombre o seas mujer, lo vas a hacer mal. Todos tenemos las mismas capacidades, a lo mejor unos más preparados que otros, pero no debería haber alguna dificultad (Entrevistada 2).

Por otro lado, también algunas entrevistadas destacan que la mayoría de las personas con cargos de liderazgo sean mujeres, incluso muchas de ellas con más características favorables que los hombres para ocupar y ejercer su labor de liderazgo:

Nos ha favorecido [ser mujer], súper bien, porque la mayoría que somos dirigentes somos mujeres. Entonces, el resto que apoya ¡bien! ¡Súper, súper bien! No hemos tenido ninguna dificultad y como que dicen «la mujer es más aperrada», como dicen, así que no ha habido problema. ¡Súper bien! (Entrevistada 21).

En otros casos, se hace referencia a la transición cultural de los estereotipos de género, desde una concepción tradicional de la

mujer en que se valora su permanencia el hogar a otra donde participa activamente en actividades fuera de casa, entre las que se encuentra la labor de liderazgo. Esta transición no estaría exenta de cuestionamientos de su entorno social inmediato, a los cuales se enfrentan las líderes, en un contexto que denominan «machista»:

Sí, influye mucho [el género de la persona], porque yo participo en varias cosas deportivas. Yo participo en kárate, zumba y un programa que se llama «vida sana». Como que dicen: «¿Por qué no estás en tu casa?». Una cosa así es como que lo han llevado mucho al tema del machismo, porque la mujer antes tenía que ser de la casa no más: no podía salir. Entonces, como que la mujer tiene más libertad y como, de repente, las malas bocas dicen: «¿Esta señora no tendrá nada que hacer en su casa?» (Entrevistada 5).

4.3.2. La procedencia indígena mapuche

La adscripción al pueblo indígena mapuche es percibida por algunas entrevistadas como una situación favorable en términos de la gestión de apoyo en el territorio. Específicamente, el origen mapuche es vinculado con mayores posibilidades de recibir ayudas públicas y apoyo en proyectos, desde el municipio, por ejemplo. Sin embargo, algunas entrevistadas señalan que, si bien no han experimentado personalmente prejuicios por su origen mapuche, sí han observado estereotipos negativos con relación a las capacidades para ejercer cargos de liderazgo en una comunidad escolar:

Siempre se ha sabido no que tienen más recursos, pero que siempre tienen un poquito más de ayuda... No, no he visto mucho, pero sí por los mismos proyectos, por ejemplo, del municipio; que son buenos proyectos, que cuesta acceder, pero son buenos proyectos. Pero el hecho de ser mapuche o ser chileno... no sé cómo diferenciarlo... No debería afectar. A mi parecer, no debería, porque haber una diferencia entre que si yo soy mujer, hombre, no debería existir ninguna diferencia (Entrevistada 7).

A mí en lo personal no he tenido dificultades. Pero creo que sí: de repente se marca mucho el hecho de que, «por ser mapuche, a lo mejor lo puedes hacer mal». Sí, pero a mí de forma personal no me ha tocado. Pero, si uno lo visualiza, sí lo ve y sí lo escucha (Entrevistada 2).

5 Discusión y conclusiones

Los testimonios provenientes de líderes mujeres de centros de padres y apoderados de escuelas primarias públicas evidencian desafíos importantes en la gestión de redes de gobernanza en el sistema de educación pública.

Con relación a la cultura, necesidades y objetivos de participación de las madres, padres y personas tutoras legales, en términos de la gobernanza interna de la comunidad escolar, se erige, como motivador central de la participación de las mujeres en

cargos de liderazgo, el mejoramiento de los procesos educativos y formativos de hijos e hijas. Para ello se reporta la importancia de la generación de redes internas en el interior del establecimiento educacional, con otros padres, madres y apoderados, así como con directivos y docentes del establecimiento educacional, con el fin de establecer una visión común acerca de las necesidades, alcanzar acuerdos amplios y desarrollar iniciativas y acciones de interés colectivo en beneficio del estudiantado.

Es relevante señalar que las mujeres líderes priorizan el diálogo y la participación de la comunidad escolar, procurando incorporar el mayor número de contribuciones, gestionar más recursos y desarrollar vínculos de cooperación, valorando la diversidad cultural que observan en el interior de las comunidades escolares. En tal sentido, entre los desafíos actuales se encuentra motivar una mayor participación de madres, padres y apoderados en los temas educativos, reconociendo que existen diferentes formas de contribución, ya sea en las condiciones materiales o en los procesos pedagógicos, así como formativos y valóricos, los cuales tienen un pronunciado carácter intercultural y, tras el período de pandemia, requieren también de un mayor soporte tecnológico y de conectividad digital.

Con respecto de las formas en que se establecen las relaciones entre los centros de padres y apoderados y otras instancias públicas y privadas del territorio, las informantes refieren la necesidad de generar y fortalecer alianzas con personas, generalmente con funciones docentes en el establecimiento educacional, con el fin de establecer de manera más expedita vínculos con instituciones y organizaciones del territorio. Sin embargo, en ocasiones en que estas alianzas internas son insuficientes o difíciles de alcanzar, también se señala como factor estratégico la consecución de personalidad jurídica para el centro de padres y apoderados, lo que permitiría postular y gestionar recursos públicos de manera autónoma.

Los vínculos con instituciones y organizaciones del territorio referidas con más frecuencia corresponden a universidades regionales, no solo con el fin de disponer de capacitación y formación en diferentes materias, sino también para generar posibilidades futuras de ingreso de niños y niñas a establecimientos de educación superior.

Del mismo modo, el vínculo con la reciente política educacional tiene como desafío lo que Donoso-Díaz (2020) denomina participación «de abajo hacia arriba» de las mismas comunidades educativas y de las instancias o agrupaciones que las componen. Esto implicaría incorporar en el diseño político institucional un modelo de gobernanza territorial que otorgue soporte, en términos de relaciones sociales e institucionales, a la política educativa. En tal sentido, esta consideración metodológica, pero también política, fortalecería la gestión de redes y de desarrollo de confianzas y capital social,

tan necesarios para la confluencia de intereses (Sanfuentes *et al.* 2019). Por tanto, la demanda planteada por las participantes sugiere una mejora en la implementación, aunque de carácter *ex post*, de estrategias públicas de fomento de la participación y de la acción colectiva de las personas e instancias que habitan y operan en los territorios (Glückler *et al.* 2019), tanto en términos de gobernanza interna como externa.

Desde esta perspectiva, esto implica considerar la política educativa como un proceso de participación en red y de construcción de vínculos políticos multidireccionales y de mayor horizontalidad a largo plazo. Esta resignificación llevaría a considerar, en el diseño e implementación de transformaciones político-administrativas, las diversas subjetividades que se desarrollan en los territorios (Salvo-Garrido *et al.* 2021, Domínguez de Mora 2021), las cuales posibilitan estimar con mayor precisión las necesidades y demandas de las mujeres líderes y de sus organizaciones, así como administrar con criterios de oportunidad las soluciones y respuestas institucionales. En tal sentido, la participación de la base social educativa (centros de padres y apoderados) y de la institucionalidad local constituye un factor central en el diseño de toda política educativa, fomentando la participación de toda la comunidad escolar (Tenorio Mairongo y Castro Bueno 2022), comunitaria y del Gobierno local. En otras palabras, alude a una red virtuosa de relaciones de gobernanza, aprovechando la diversidad de recursos histórico-culturales, económicos y sociales que enriquecen un territorio.

Por tanto, se trata de procesos democráticos de empoderamiento y de revinculación de las comunidades con la esfera pública, más allá de las voluntades e intereses personales de personas e instancias que participan en una red de relaciones sociales e institucionales (Tenorio Mairongo y Castro Bueno 2022, López Rupérez *et al.* 2020, Locatelli 2018), especialmente en sectores rurales del territorio, donde la política pública es aún más débil, en contraste con aquella dirigida a sectores urbanos (Yuni y Meléndez 2023).

Finalmente, en el presente estudio la participación de las mujeres y de los pueblos originarios en esta red de gobernanza no significa que las condiciones de desigualdad estructural hayan disminuido a plenitud, permitiendo el acceso a posiciones igualitarias con relación a hombres y población no indígena, sino que aún constituye un desafío para los territorios, la institucionalidad y las organizaciones educativas. La desigualdad asociada también a estereotipos de género y a prejuicios culturales contra comunidades desfavorecidas continúa presente, en la forma de inequidades en las posibilidades y oportunidades de empoderamiento y convivencia social igualitaria (Bellón 2017, Lagarde 2016, Maravall 2016, Maffia 2006).

En tal sentido, aunque las entrevistadas refieren avances en términos de reposicionamiento político, todavía queda pendiente el esfuerzo público y territorial por apoyar los procesos de partici-

pación, empoderamiento y reconocimiento del aporte de mujeres y pueblos originarios en la red de gobernanza educativa y en los destinos de cada uno de los territorios.

Se sugiere que los estudios futuros, además de seguir explorando estos fenómenos en otros territorios, también incorporen la manera en que las políticas públicas en general y las políticas educativas en particular puedan incluir, en su fase de diseño, las estrategias de desarrollo o refuerzo de las redes de gobernanza territorial. Estas redes otorgan sustento social participativo de personas y organizaciones locales a la implementación de las políticas en los territorios, con enfoques interculturales y de género.

6 Bibliografía

- ALVARADO EP, SÁNCHEZ GJG (2019). Gobernanza y derecho al agua: prácticas comunes y particularidades de los comités comunitarios de agua potable. *Sociedad y Ambiente* 20:53-77.
- ÁVALOS HC (2020). La sustentabilidad del agua: entre la integridad y la gobernanza de las cuencas. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* 41-55.
- BELLÓN E (2017). Liderazgos femeninos: tránsitos hacia la ética del cuidado en las relaciones de género. *Debate Feminista* 54:84-100.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2017a). Decreto 1490. Agrega Comunas a Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados. Ministerio del Interior y de Seguridad Pública de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1098777&idParte=>, acceso 12 de diciembre de 2022.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2017b). Ley 21040 que crea el sistema de educación pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237yidParte=9853002>, acceso 12 de diciembre de 2022.
- BRAUN V, CLARKE V (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3(2):77-101.
- BUDDS J (2020). Gobernanza del agua y desarrollo bajo el mercado: las relaciones sociales de control del agua en el marco del Código de Aguas de Chile. *Investigaciones Geográficas* 59:16-27.
- CARRASCO SÁEZ A, BARRAZA RUBIO D (2021). Una aproximación a la caracterización del liderazgo femenino: el caso de directoras escolares chilenas. *Revista mexicana de investigación educativa* 26(90):887-910.
- CARRERO V, SORIANO RM, TRINIDAD A (2012). Teoría fundamentada «Grounded theory». CIS, Madrid.
- COMISIÓN DE TRABAJO AUTÓNOMA MAPUCHE (COTAM, 2003). Territorio y tierras mapuche, capítulo II. Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, vol. III, t. II. http://www.serindigena.org/libros_digitaless/cvhynt/v_iii/t_ii/v3_t2_c2.html, acceso 13 de diciembre de 2022.
- CORBETTA P (2009). Metodología y técnicas de la investigación social. McGraw Hill, Madrid.
- CRUZ E, VELÁZQUEZ JA (2020). Gobernanza, turismo y redes de colaboración. El Parque Nacional El Chico, México. *Revista Espacios* 41(05).
- CUENCA R (2020). El futuro de los sistemas educativos en clave de gobernanza. Una introducción. *Revista Iberoamericana de Educación* 83(1):9-11.
- DÍAZ-CASTRO L, RAMÍREZ-ROJAS MG, CABELLO-RANGEL H (2021). Gobernanza en el sistema de salud ante la pandemia por Covid-19 en México. *Salud Pública de México* 63(5):672-681.
- DÍEZ-GUTIÉRREZ E-J (2020). La gobernanza híbrida neoliberal en la educación pública. *Revista Iberoamericana de Educación* 83(1):13-29.

- DOMÍNGUEZ DE MORA J (2021). Desafíos, aspiraciones y compromisos de la generación cristal. Un análisis desde la política sectorial como elemento de la gobernabilidad educativa. *RIIG-Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad* 1(2):148-159.
- DONOSO-DÍAZ S (2020). Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* 29:378-398.
- FLICK U (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata, Madrid.
- GLÜCKLER J, REHNER J, HANDKE M (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande* 74:5-20.
- GOBIERNO REGIONAL DE LA ARAUCANÍA (2018). Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados para las Comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén. Plan 2018-2020 Territorio Costa Araucanía. http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/PLAN-DE-INICIATIVAS-2018-2020-T-COSTA-ARAUCANIA-24-08.pdf, acceso 13 de diciembre de 2022.
- GUILLERMO GIRAO MA, GÓMEZ CAMPOS SN (2021). Fomento de la igualdad de género: un gran desafío para la gobernanza en Perú. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública* 6:122-144.
- GUTIÉRREZ ESTRADA M, WILHELMUS GERRITSEN PR, CHÁVEZ DAGOSTINO RM (2022). Gobernanza turística y desarrollo regional en la Costa Sur de Jalisco, México.
- HOLLIDAY A (2016). *Doing and Writing Qualitative Research*, 3.ª ed. SAGE, Los Ángeles.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE (2015). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2015). https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/CASEN_2015_Ampliando_la_mirada_sobre_la_pobreza_desigualdad.pdf, acceso 8 de noviembre de 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE (INE) (2017). Censo 2017. Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 1992-2050 (Total País). <http://resultados.censo2017.cl/>, acceso 14 de diciembre de 2022.
- ÍÑÍGUEZ L (2003). *Análisis de discurso. Manual para las ciencias sociales*. UOC, Barcelona.
- JONGBLOED B, ENDERS J, SALERNO C (2008). Higher education and its communities: interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher Education* 56(3):303-324.
- LAGARDE M (2016). Metodologías feministas para la formación de mujeres líderes. En Castañeda Salgado MP (ed.). *Perspectivas feministas para fortalecer los liderazgos de mujeres jóvenes*. UNAM, México DF, pp. 23-90.
- LAGOS GÓMEZ R, SILVA FERNÁNDEZ M (2021). Rol de los Apoderados y Política de Participación del Ministerio de Educación 2002-2016. El caso de dos establecimientos educacionales de una comuna de la Región de Los Ríos. *Estudios pedagógicos* 47(3):359-378.
- LOCATELLI R (2018). La educación como bien público y común. Reformular la gobernanza de la educación en un contexto cambiante. *Perfiles educativos* 40(162):178-196.
- LÓPEZ RUPÉREZ F, GARCÍA GARCÍA I, EXPÓSITO-CASAS E (2020). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación* 83(1):53-76.
- LÓPEZ-VALCÁRCEL BG, ORTÚN V (2022). Reconstrucción del sistema sanitario: gobernanza, organización y digitalización. *Informe SESPAS 2022. Gaceta Sanitaria* 36:44-50.
- MAFFIA D (2006). El vínculo crítico entre género y ciencia. *Clepsydra* 5:37-57.
- MARAVALL J (2016). *Violencia de Género y Masculinidad en Chile: Una Revisión de las Políticas Públicas en Democracia (1990-2014)*. Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia 11:247-274.
- MARTÍNEZ-SALVADOR LE, MARTÍNEZ-SALVADOR C (2020). Innovación social en organizaciones cacaoteras en Tabasco, México. Aproximaciones desde la gobernanza territorial y la participación femenina en la agricultura. *Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional* 30(55).

- MELLADO HERNÁNDEZ ME, CHAUCONO CATRINAO JC (2019). Prácticas de liderazgo de docentes y directivos que favorecen el aprendizaje de estudiantes en contexto mapuche. *Sophia Austral* 24:63-81. <https://dx.doi.org/10.4067/S0-719-56052019000200063>, acceso 11 de noviembre de 2022.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE (2015). Informe Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN. Observatorio Social. Santiago de Chile. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2015>, acceso 3 de diciembre de 2022.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE (1990). Reglamento General de Centros de Padres y Apoderados para los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación, Decreto N.º 565. Santiago de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=14275>, acceso 7 de diciembre de 2022.
- NOVOA-ÁLVAREZ J, CAMACHO L, ARANDA-CAMACHO Y, ACEVEDO-OSORIO Á, VELÁSQUEZ M (2021). Gobernanza para la transición agroecológica y el acceso a mercados: caso del territorio de Sumapaz. *Redes y circuitos cortos de comercialización agroalimentarios* 117.
- OBANDO JA, MURILLO DF, HERNÁNDEZ CA, TORRES DM, CÁRDENAS D (2019). La Gobernanza del agua y su calidad, en tres acueductos de Villavicencio. *Revista Espacios* 40(30).
- PATTON MQ (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage, Londres.
- PERELMUTER T (2020). Gobernanza global de las semillas. Complementariedades y conflictos entre lo ambiental, la propiedad intelectual y el libre comercio. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 28:87-105.
- ROBERT J (2019). (De)construcción de gobernanza del agua urbana en Lima. La experiencia del Consejo de Recursos Hídricos. *Medio Ambiente y Urbanización* 90(1):83-110.
- SALVO-GARRIDO SI, GÁLVEZ-NIETO JL, MARTÍN-PARIHUÉN SS (2021). Resiliencia académica: comprendiendo las relaciones familiares que la promueven. *Revista Electrónica Educare* 25(2):365-382.
- SANFUENTES M, GARRETÓN M, NÚÑEZ I (2019). Dilemas organizacionales en la gestación de un nuevo sistema de gobernanza territorial para la educación escolar pública de Chile. *Nota COES de Política Pública* (19).
- SCHOENFELD EN (2019). Hacia un nuevo modelo de gobernanza para la promoción de la salud. *Buen Gobierno* 26:1-28.
- SCHUTT RK (2012). *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research*. Sage, Thousand Oaks, Londres.
- SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA COSTA ARAUCANÍA (2020). *Plan Estratégico Local 2020-2025*. Carahue, Chile.
- SUMPSI VIÑAS JM (2019). Una nueva gobernanza global para eliminar el hambre en el mundo. *Dossiers Economistas sin Fronteras: el futuro de la alimentación en el mundo* 33:53-62.
- TENORIO MAIRONGO ME, CASTRO BUENO JD (2022). Problemas de buena gobernanza en el sistema educativo y la gestión de las Unidades Educativas en el Ecuador. *Ciencia y Educación* 3(2):6-18.
- VALLÉS M (2014). *Entrevistas cualitativas*. CIS, Madrid.
- YUNI JA, MELÉNDEZ CE (2023). Gobernar la incertidumbre: la Continuidad Pedagógica en Escuelas Secundarias Rurales de Argentina. *Espacios en Blanco. Revista de Educación (Serie Indagaciones)* 1(33):61-73.

Technologies to embrace the sun: solarpunk-based project as an exploration for a just energy transition

Tecnologías para abrazar el sol: un proyecto basado en el *solarpunk* como exploración para una transición energética justa

Juan David REINA-ROZO
jdreinar@unal.edu.co
National University of Colombia
(Colombia)

Azucena CASTRO
azucena.castro@su.se
Stockholm Resilience Center
Stockholm University
Iberian and Latin American Cultures
Stanford University
(Sweden/USA)

Francisco ZAMBRANO-CAVIEDES
fzambranoc@unal.edu.co
Engineering School
National University of Colombia
(Colombia)

Agustín Neko EPIEYU
ayarajosecat@gmail.com
Ayarajosec Ranchería
(Colombia)

Abstract/Resumen

1. Introduction
2. Vernacular technologies, sovereignty, and ancestry
3. Toward a redefinition of energy from the Global South
4. La Guajira: a territory of energy disputes
5. An initiative to «embrace the sun through solarpunk»
 - 5.1. Collective research
 - 5.2. Inter-epistemic codesign of solar devices
 - 5.3. Dissemination and systematization
6. Discussion
7. Conclusions
8. References

Technologies to embrace the sun: solarpunk-based project as an exploration for a just energy transition

Tecnologías para abrazar el sol: un proyecto basado en el *solarpunk* como exploración para una transición energética justa

Juan David REINA-ROZO
jdreinar@unal.edu.co
National University of Colombia
(Colombia)

Azucena CASTRO
azucena.castro@su.se
Stockholm Resilience Center
Stockholm University
Iberian and Latin American Cultures
Stanford University
(Sweden/USA)

Francisco ZAMBRANO-CAVIEDES
fzambranoc@unal.edu.co
Engineering School
National University of Colombia
(Colombia)

Agustín Neko EPIEYU
ayarajosecat@gmail.com
Ayarajoset Ranchería
(Colombia)

Cite as/citar como:

Reina-Rozo JD, Castro A, Zambrano-Caviedes F, Epieyu AN (2024). Technologies to embrace the sun: solarpunk-based project as an exploration for a just energy transition *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):162-187.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.871

Abstract

The national implementation of electricity generation projects directly threatens the livelihoods of local and Indigenous communities in Latin America. Therefore, it is crucial to search for solutions to energy supply considering local needs and cosmologies. This article focuses on micro-energy production in rural settlements on the Colombian Caribbean coast. The aim is to provide insights into the relationship between energy, technology, and ancestry through the lens of solarpunk storytelling. To explore this theme, we present the «tech to embrace the sun» initiative as a case study to co-design and imagine desirable futures by the local community of Selvatorium, in La Guajira. The results consist of the development of seven future ancestral stories co-written by community members and guests, two guides to build two prototypes, and a fanzine. The project concludes with empirical and theoretical insights for development studies about sustainable energy futures.

Keywords: ancestry, solar energy, just energy transition, solarpunk, La Guajira.

Resumen

La ejecución nacional de proyectos de generación de electricidad amenaza directamente los medios de subsistencia de las comunidades locales e indígenas de América Latina. Este artículo se centra en la producción de microenergía en asentamientos rurales de la costa caribeña colombiana. El objetivo es ofrecer una visión de la relación entre energía, tecnología y ancestralidad a través de la lente de la narración *solarpunk*. Para explorar este tema, presentamos la iniciativa «tecnología para abrazar el sol» como un estudio de caso para codiseñar e imaginar futuros deseables por parte de la comunidad local de Selvatorium, en La Guajira. Los resultados consisten en el desarrollo de siete historias futuras ancestrales coescritas por miembros de la comunidad e invitados, dos guías para construir dos prototipos y un fanzine. El proyecto concluye con reflexiones empíricas y teóricas para los estudios de desarrollo en relación con futuros energéticos sostenibles.

Palabras clave: ancestralidad, energía solar, transición energética justa, *solarpunk*, La Guajira.

1 Introduction

Industrialization, globalization, and the world's rapid population growth over the last hundred years have transformed a wide variety of ecosystems to ensure the progress of humankind and the production of commodities. This industrial, economic, and demographic expansion requires enormous environmental, territorial, and cultural sacrifices, both to produce goods and services, as well as for the sustainability of the energy sector, especially electricity production, leading to extinction and unprecedented damage. We must postpone the end of the world. It was declared by an Indigenous thinker from Brazil Ailton Krenak in his book *Ideas to Postpone the End of the World* (2019). In it, Ailton stimulates other ways of thinking beyond utopia-dystopia and the Cartesian duality imposed by Anglo-Eurocentric thought. Facing the present ecological and energy crises and those to come, it is imperative to imagine other possible worlds through dialogues between engineering and the ontological and epistemological worldviews of rural communities on the Caribbean coast.

It is necessary to inquire into the impacts of energy and mineral consumption that technological development entails. It is possible through expanding the spaces and disciplinary boundaries for imagination and action to create other types of technologies linked to biocultural memory and ancestral cosmologies. Our relationship with energy as a human collective has changed over time. It was considered a fundamental part of life on the planet maintaining its ecological and spiritual dynamics (intrinsic relationship with nature). Since the development of the transformation of solar radiation into electricity, it is managed as a good or a commodity negotiated in international markets traded by corporations and national states. The latter would perpetuate the extractivist regimes of colonial and neo-extractivist economies of green capitalism (Carpenter & Jampolsky 2015; Hess 2018; Roa 2021). By making energy an element in the transaction of nature shielded by sustainable development, the capitalistic view over nature is expanding into new territories and searching for new minerals and «cheap merchandises» it had not been able to conquer (Moore 2016).

Culture has also been part of the energy crisis and fueled our dreams of a carbon democracy (Mitchell 2011). Indian thinker Amitav Ghosh (2016) has stated that culture and the crisis of the imagination are part of the problem in the sense that hegemonic cultural models have stimulated imaginations of endless resources and energy consumption. In the environmental humanities area, «energy humanities» (Szeman & Boyer 2017) are an emergent field focusing on intersections between energy and culture. This field has almost exclusively focused on fossil energy and petrocultures (e.g., LeMenager 2014, Wilson *et al.* 2017), and post-fossil imaginaries

in situated places (e.g., Castro & Prádanos 2023), thus scarcely considering the conflicts and dilemmas arising currently with the so-called «green energies» in the current context of the energy transition, especially on Indigenous lands. Furthermore, cultural studies focusing on energy questions have often excluded the views and aspirations of the people involved in and affected by those transitions (Stripple *et al.* 2021). The questions «what is energy?», «energy for whom?», and «whose energy future imaginaries?» are central in this study that attends to «energy justice» (Barandiarán *et al.* 2022, Krüger *et al.* 2022) to reveal inequality in the energetic transition. These questions are intrinsically linked to the territory's future(s).

Around the world, transnational corporations are erecting «green» megaprojects, especially in the Global South. These projects are affecting the ecological, cultural, and political conditions of the territories and even causing territorial and epistemic dispossession. Wind projects that take the name of a spiritual being (Jepírachi) in the Wayuu community in Colombia and affect their relationship with the territory (Noriega 2020); dams, such as the Belo Monte on the Xingu River, which displaced approximately 25,000 people in the city of Altamira and 18,000 traditional riverside dwellers in the Brazilian Amazon (Fearnside 2017), and corporate solar initiatives that have caused damage to geoglyphs (large patterns in the form of animated figures) in territories that have been inhabited by Indigenous communities in Blythe (California) (Mulvaney 2013). The latter are examples of this territorial and cognitive dispossession. The above implications are embedded in the socioeconomic relationships between energy generation and consumption, particularly in Latin America (Furtado & Sodateli 2019).



Image 1

Global map of environmental conflicts

Source: <https://ejatlas.org>.

From the increase of environmental conflicts distributed around the world —mainly based on unlimited energy consumption, especially

in the Global North—, climate and energy justice has emerged as a space of academic and activist dispute (Liu *et al.* 2022) for the analysis of these ontological and political conflicts concerning energy. On September 8, 2020, 3,266 cases of environmental conflicts have been registered (*World Atlas of Environmental Justice*) (see Image 1). Particularly, there are 402 conflicts over «dams and water distribution conflicts», 19 conflicts over «solar energy projects», and 5 conflicts over «wind energy projects», all of which are registered under the Clean Development Mechanism.

The implementation of energy-oriented projects to feed the accumulation of capital makes countries such as India, Brazil, China, the United States, and Colombia the five nations with the highest number of environmental conflicts on the planet. In this way, the exploitation of energy is one of the vehicles for the neocolonization of territories affecting mainly Indigenous communities, peasants, and the African diasporas. The decolonization of energy and cultural perspectives on energy is crucial to inhabit possible future(s). The «tech to embrace the sun» project initiative is concerned with decolonizing renewable energy and its views, under which territories are being grabbed using the green discourse. These projects are affecting millions of lives and ecosystems in the light of sustainable development, thus eliminating conceptions of collective well-being.

This article opens spaces for the voice of collectives carrying out these environmental and energy struggles from the territories and strengthening their dynamics, but likewise creating spaces to dispute the imagination about the production of the future not only from technoscience but also from art. «Embracing the sun» refers to a concept based on the action-research tradition exploring the speculative framework of solarpunk as a way to imagine and design grassroots futures linked with the people's ancestral pasts (Reina-Rozo 2022). In this context «solarpunk», as a literary genre and art movement seeking alternative forms of existence rooted in grassroots movements and local communities, provides a way to reimagine sustainable energy futures for Latin America beyond dystopia and apocalypse. In the *Solarpunk Manifesto* (2019), its authors define the movement as «an optimist, a path and practice to appropriate technology to empower local communities in the face of ecological collapse and to provide tools to imagine other futures rooted in the needs of people that were seldom asked what a desirable future for them and their community was». There lies the power of this genre and movement.

Drawing on solarpunk as a tool and method, and energy justice theory, this article addresses solar energy as a space of dispute in the local Indigenous communities in La Guajira. In the following section, we deal with the complex relationship between technology, sovereignty, and ancestry in these territories traversed by colonial extractivism. This gives way to addressing the decolonization of energy as an opportunity to deconstruct our relationship with

it and its cultural and social implications. Afterward, we refer to the territorial context where this process is being addressed: the Department of La Guajira, located in the northernmost point of South America, in Colombia. Later, the concept of «technologies to embrace the sun» is discussed as an alternative within the framework of energy justice. Finally, the last section presents some final considerations and the future work planned together with the communities in the territory.

2 Vernacular technologies, sovereignty, and ancestry

Several programs centering on the relationship between creation, technology, and Indigenous peoples have emerged recently. Some examples are initiatives around the arts, such as the research on the conception of «technology» by native communities in Vaupés (Colombia) (Santos 2019). A common element of these experiences is the tension in the definition of the concept of «technology», expanding its margins according to the ontologies of the communities; that is, how they perceive and understand the world and our relations to tools beyond the hegemonic Western conception (Mumford 2004). Thus, there is a contradiction between the true value of Indigenous or vernacular technologies and the fact that they are «incredibly undervalued because they are not even recognized as technologies» (*ib*).

So, in this framework, what can be considered as «technology»? The Hongkonger philosopher of technology Yuk Hui has made groundbreaking research on the relationship between the technology and the cosmology of ancestral traditions in China that can be transferred to Latin America and La Guajira: «Though Heidegger's thesis has been widely adopted, this blind spot remains. People tend to equate Greek *technē* with Chinese, Japanese, or Indian technology without really looking into the meaning of technology that was already present in Heidegger's discourse, but also in the history of technology» (2022 p. 2). If the hegemonic definition of «technology» was taken from Heidegger and used to separate which societies were technological and which were not, what happens when we break that dichotomy through perspectives of «sovereignty» and «ancestry»? This question leads us to defy the reduction of technology to simple and «neutral» artifacts. Thus, expanding its meaning and practice to imagine new sociotechnical systems, technology becomes only one of the interdependent elements that allow it to add up to sovereignty in all its forms. One of the cases that can allow these sociotechnical and ancestral systems is the eighth section and, particularly, articles 385, 386, and 387 of the Ecuadorian Constitution under the Rights of Nature framework, where a system of science,

technology, innovation, and ancestral knowledge is proposed (*Political Constitution of Ecuador* 2011). Specifically, paragraphs 2 and 4 of Article 387 are relevant, as they set out the responsibilities of the State regarding a system of knowledge construction that challenges the division between technology and ancestrality. Thus, the commitments related to ancestral knowledge are:

Paragraph 2: «Promote the generation and production of knowledge, encourage scientific and technological research, and strengthen ancestral knowledge, in order to contribute to the realization of good living, to *sumak kawsay*».

Paragraph 4: «To guarantee freedom of creation and research within the framework of respect for ethics, nature, the environment, and the rescue of ancestral knowledge».

Authors from the field of social science, such as Garcia dos Santos and Antunes Caminati, argue that, from this normative space that divides technology from ancestrality/cosmology, «provocative new horizons open up for development in Latin America since there is, for the first time in our history, the interest and willingness to promote synergies between ancestral knowledge and techno-scientific knowledge» (Garcia dos Santos & Antunes Caminati 2010). In this way, the action of sharing both knowledge, know-how, and cultural practices allows the shaping of a people and therefore it opens the possibility of generating technology from the sovereignty of the community, that is, the freedom to the know and the know-how.

One element that has driven the sharing of knowledge in recent years has been the Open Science movement, which from its plurality aims to open the scientific process to historically excluded sectors, but additionally to broaden the conception of «science», in all its frontiers, through the opening of reviews, data, publications, and tools, among other things. It is a platform to change the world and the dichotomic Western paradigms, as Lafuente (2020) affirms. Moreover, in the context of the social and historical context of the COVID-19 pandemic, this open science movement is called to integrate free culture based on solidarity to face the challenges that still exist, such as inequality, racism, and xenophobia, among many others (Reina-Rozo & Medina-Cardona 2021). One of the biggest challenges for Indigenous populations in the Global South is access to electricity, given that they are mostly located in non-interconnected areas.

Energy, in this framework, must be understood from a situated context and from the relationships of the communities with it: what is it used for, and what are the main needs and opportunities? This process is sustained by the collective recognition of what energy represents and how it is used. Therefore, energy sovereignty understood as projects and political visions directed towards a fair generation, distribution, and control of energy sources by mobilized communities is imperative. This act of sovereignty has an ecological

and cultural basis, both in urban and rural communities, in ways that respect the ecological cycles (Del Bene *et al.* 2019). This vision is included in the constitutions of Ecuador and Bolivia, framing Buen Vivir as a philosophy that allows space for direct action and ancestral and cultural anchorage in the relationship between energy and society.

In addition to access to and control over solar energy technology, another equally asymmetrical element is access to knowledge or know-how related to it. In this sense, the processes of building knowledge and expertise around solar energy are key elements for the development of productive activities, care, and reproduction of life in the territory. Consequently, political strategies become determinant in defining knowledge relations between actors; one of these is popular education applied to solar energy university extension courses (Ravelo 2018): particularly, an example is the development of processes in agrarian reform settlements in Brazil (Ravelo & Souza de Alvear 2019). Therefore, experiences around the creation of solar technologies and the appropriation of know-how related to the above are relevant to the extent that they are transformed into knowledge management exercises. Thus, some references in rural territories linking the creation of devices based on solar energy by local communities are Barefoot College (India),¹ Kara Solar (Ecuador),² and Onergia (Mexico).³

3 Toward a redefinition of energy from the Global South

Decolonizing energy entails a collective process to deconstruct the relationship that industrialized society has woven with energy, mainly as an input for production and consumption that feeds unlimited economic growth, in addition to other uses for survival. The link between energy and equity is crucial to create new meanings and actions toward energy sovereignty (Illich 2006). Therefore, this adventure must be nourished by the debates, questions, and ideas of decolonial studies and struggles of social and popular movements; one of the many academic groups in Latin America was Modernity / Coloniality (Escobar 2003), while at the level of social struggles, Ríos Vivos, in Colombia, and Oilwatch Internacional can be pointed out, as well as coalitions towards energy democracy (Hess 2018).

However, this commitment must not only materialize in the Global South. Decolonization also passes through the Global North. It is a process that encompasses all geographies hand in hand with social movements and anti-racism, including Black Lives Matter (Lennon 2017). This stake is complex; it must be imagined and created from the plurality of social, cultural, political, and material

- 1 Barefoot College was born in the 1980s. Since then, the Barefoot approach has spread to more than ninety-seven countries. They are currently expanding with regional facilities in Africa, Latin America, and South Asia (Roy & Hartingan 2008). Their work is a direct result of the approach taken from the principles of Mahatma Gandhi (Kummitha 2017). This is one of the few places in India where Gandhi's spirit of service and thoughts on sustainability are still alive and respected in relation to energy and technological sovereignty (Fallone 2016).
- 2 It is a river transport initiative, based on a community enterprise in the Ecuadorian Amazon that runs on solar energy (Vila-Viñas & Crespo 2015). Since 2012, a team of engineers and designers, together with members and leaders of the Achuar community, have been working together on this shared dream (Vila-Viñas *et al.* 2020, Dalmasas 2020). Likewise, it has been analyzed as a post-growth experience-oriented to other economic, technological, and environmental relationships (Hollender 2018).
- 3 It is a project that arose from the concern of its partners and collaborators for the environment and social transformation. Onergia Cooperativa is interested in collaborating with society towards energy transition and sovereignty, where energy producers and users actively participate in decisions regarding the equitable distribution of energy resources (Aguilar & Rátiva-Gaona 2022).

dimensions, represented by social movements, activists, and academics, aiming to be as broad as possible. The dispute over the so-called «renewable energy» at the global level is leading to struggles for the respect of Indigenous peoples' rights when the demand and generation of energy are growing exponentially (Shah & Bloomer 2018).

Renewable energy projects not only pose threats to communities but also to biodiversity, especially birds. It is estimated that thousands of birds die annually in the United States alone on solar projects (Walston *et al.* 2016), not to mention in Patagonia (Argentina and Chile). Currently, their direct implications are unknown, so research is being developed to determine the main causes of their death (Oberhaus 2020). In addition, wind and solar energy projects are the cause of ontological conflicts, that is, of worldviews; for example, in the case of Blythe (California), where geoglyphs directly related to the ancestry of native peoples have been transformed due to the transformation of the landscape, impacts on biodiversity linked with to Colorado River Native American creation story and the transformation of a suspected prehistoric cremation site (Mulvaney 2013).

From this point of view, various ontological and socioecological conflicts have been recorded and documented, especially in Mexico through audiovisual documentaries, such as *La energía de los pueblos* (La Sandía Digital 2019), *Gente de mar y viento*⁴ (Fabián González 2016) and *Somos viento – resistencia en el Istmo contra el proyecto eólico*⁵ (2013), among many others. Likewise, from other creative scenarios, literary works on the collective role of energy such as the book of short stories *Huellas de energía* (Heinrich Boell Foundation 2019) and the science fiction movement called «solarpunk», as a countercultural science fiction space to imagine and create other inhabitable and possible futures. It can be defined as an emerging cultural movement to reimagine the relationship between technology, society, and nature, nurturing speculative scenarios for rural societies (Reina-Rozo 2021). A seminal solarpunk work is *Sultana's Dream*, written by Begum Rokheya Sakhawat Hossain (1905) in Madras (India), about speculative future solar technologies created by women. According to Raven (2017), science fiction is a tool to question energy futures and related research.

To accompany the process of energy decolonization, it is vital to nurture the reflections and actions around just energy transitions, so that these transitions happen under a framework that includes climate, environmental, and energy justice from a restorative perspective (McCauley & Heffron 2018). In Colombia, work has been underway for actions and articulations when it comes to generating a movement for just transition at the national level (Roa *et al.* 2018, Roa, 2021). This process for the decolonization of energy must be nourished by the relationship between technology, sovereignty, knowledge, and ancestry, as a scenario for the gesta-

4 To see the documentary, go to <https://www.ambulante.org/en/documentales/gente-de-mar-y-viento/>.

5 To see the documentary, go to <https://www.youtube.com/watch?v=JaV56DYy1NU>.

tion of ideas, actions, and struggles. The latter in the context of just energy transitions is a socioecological transformation that disputes the sociotechnical hegemonic model and its economic implications (Bertinat 2016, Rátiva-Gaona 2021).

4 La Guajira: a territory of energy disputes

The department of La Guajira is in the extreme north of Colombia. It is the northernmost point of South America and has ecosystems ranging from desert to cloud forests. It has been inhabited for centuries by Indigenous Wayuu (who live between the Colombia-Venezuela border), Arhuacos, and Koguis, as well as Afro-descendant and mestizo communities. In this department, the Wayuu *resguardo* of the Middle and Upper Guajira, one of the largest collective territories in Colombia, is located. At a socio-economic level, it is a territory that has experienced state exclusion and racism towards Indigenous populations for years, making it one of the departments with the greatest unmet priority needs, as well as sociocultural exclusion on a structural level due mainly to the extraction of coal (Caro 2021).

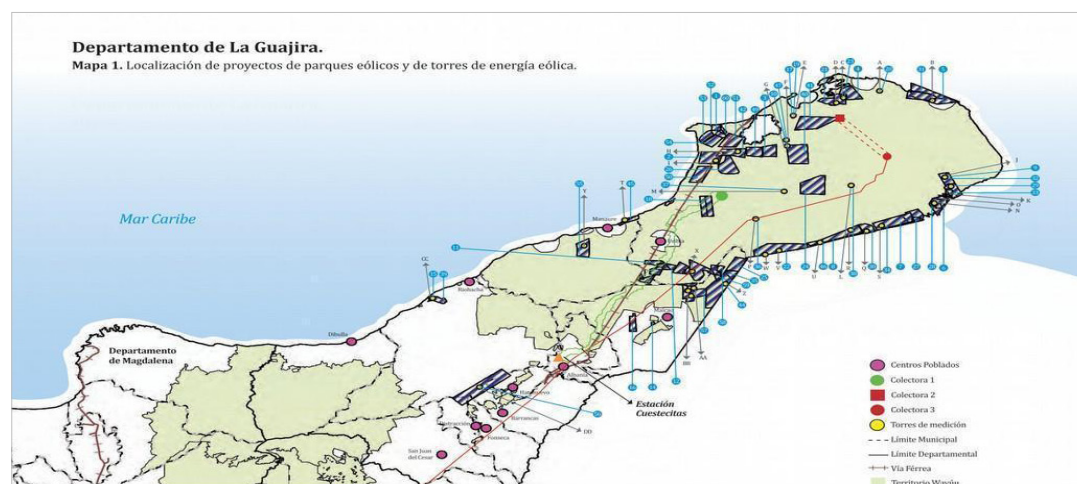


Image 2
Map of future wind energy projects in the Department of La Guajira

Source: González Posso and Barney (2019, p. 22).

Since 2018, this territory has been consolidating at the corporate and state level as a space of «renewable futures», according to González Posso and Barney (2019). The construction of around 60 wind farms is being planned and managed by 19 national and multinational companies, expecting to cover around 20 % of Colombia's energy consumption by 2031. These wind farms will have around 2,618 wind turbines producing approximately 6,862 megawatts of electricity. This plan, developed by national government institutions

and corporations, is based on «clean» technologies. Then, these future production plans translate into the alteration of the territory as investment opportunities in the international market, which are related to national and international commitments to climate change, with social, cultural, and ecological impacts at the local level (González Posso & Barney 2019). The Image 2 shows the map of La Guajira with the location of wind projects, transmission lines, and wind power towers.

The above map functions as a device for the future of the territory. It is a sample of the energy transition model immersed in a centralist process of capital accumulation using the sacred territory of Indigenous communities. Additionally, these communities still do not have informed knowledge about the characteristics of the projects, their implications, and useful life (see, for example, Vega-Araújo & Heffron 2022). This is a macro-project that began in 2004, with the installation of the pilot project of the Colombian company EPM called the Jepírachi wind farm (a sacred entity for the Wayuu communities, which in Wayuunaiki corresponds to North Wind – Viento del Norte). This project is part of the five cases of socio-ecological conflicts mapped in the Atlas of Environmental Justice (EJOLT n. d.). The managing company created alternative mechanisms to the payment of rent, for the payment of «transit and infrastructure» and has a clause that establishes that the transfer of territory is for an indefinite term (González Posso & Barney 2019).

Colonization processes continue for the communities and their environments, designed, planned, and executed from other geographies and under other parameters of both spiritual and environmental values. These interventions are impacting and will continue to impact in the coming years 288 Wayuu communities, located in the rural areas of Uribia and Maicao, particularly at the level of mobility at the local level and customs in the collective territories and their ancestral uses (González Posso & Barney 2019). In the face of the above, the erosion of the Wayuu communities is evident, due to its implications in the social, political, and cultural fragmentation of the communities, losing their collective sense of territory. In this regard, the United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Victoria Tauli-Corpuz, has expressed concern about the imposition of renewable energy installations —solar, wind, and hydro—, without the right of consultation with local communities (Tauli-Corpuz 2018). Noriega (2020) states that communities could lose control of collective lands to wind energy companies, considering the territory as the mother of the Indigenous nation, according to the elders of the Wayuu culture.

Concerns about the implementation of these macro-projects are increasing, due to the possibility of transforming the territory into an energy «powerhouse» (*El Espectador* 2019, Ochoa Suárez 2020). Hence, in August 2020, the Attorney General's Office request-

ed the halt of the projected wind projects and transmission lines, the grabbing of indigenous lands by transnational companies, and the absence of binding processes of prior consultation in the territory (Semana Sostenible 2020). At the beginning of 2020, the closure of the Jepírachi Park had been requested, according to some inconsistencies in its operation; however, by July it returned to operation (Ardila 2020).

Alternatives for regulating access to and use of wind energy, such as «wind regulation» processes or «wind bonds», are currently being discussed, as well as reflections on the decolonization of energy. This is happening with the emergence of projects and plans for territories, especially in ethnic territories, where cultural and spiritual rights must be protected, ensuring the survival of communities and their life plans. Similarly, models of collective ownership of wind farms should be explored, where communities can be key players in the management and implementation of projects, inspired by Danish, German, and American energy models (Noriega 2020).

5 An initiative to «embrace the sun thorough solarpunk»

This study draws insights from the collaborative project carried out with the Wayuu community in La Guajira in 2021, funded by an art-technology grant. It was a creative space for conversations and practical activities aimed at rethinking the relationship between technologies, the sun, and the territory. The sun has been a central element in the cosmogony of native communities around the planet, and it is intrinsically related to ancestry. These communities view the sun as a source of energy for their agricultural practices, but also for their spiritual practices. In the Sierra Nevada de Santa Marta – Gonawindúa, or La Guajira, the native communities, among them, the Koguis, Arhuacos, and Wayuu communities have a link with the sun, which manifests itself, for example, through the creation of representations such as backpacks, where the sun is represented (Chacín 2016, Villafaña Mejía 2022).

Solar energy can also be understood from the technical conception of «engineering»; in this case, through the devices that allow access to electricity from renewable sources and that provide electricity mostly to non-interconnected areas. Inequities between urban and rural areas are high but in the Global South they are more drastic. Rural communities particularly are excluded from energy dynamics, which increases the level of energy poverty, *i.e.*, they cannot meet their basic energy needs (Day *et al.* 2016). In this context, autonomy plays a decisive role in the community's

survival and permanence in the territories, making decisions and taking actions to strengthen community sovereignty (Carpenter & Jampolsky 2015).

Intellectual and practical initiatives to question the hegemonic model of imposed development have emerged in multiple geographies (Escobar 2010). The future must be, then, collective creation and must also start from the communities and their collective intentions from their relationship with ancestrality. In this framework, the category of «technology» takes relevance, given that this is not a neutral construction far from interests and motivations (Winner 1980). On the contrary, it is immersed in a network of beliefs, knowledge, and desires, where ancestrality will play a role in the territories where native communities create their world (Reina-Rozo 2023a).

From the literature of development studies, a crucial debate has been taking place around the alternatives to development or related to the concept of «post-development». Based on this discussion and from the indigenous community's ontology, the idea of a world in which many worlds fit is gaining more and more strength. In the academic world, this idea has been taken towards the concept of «pluriverse» (Carrillo Trueba 2006), where the need for systemic and ontological justice linked to the generation of futures beyond development and economic growth is raised. Some authors, such as Escobar (2018), have linked it to design processes or related to convivial technologies (Illich 1978). Meanwhile, other authors have edited a volume around an emerging vocabulary on technology and development directly nourished by the Pluriverse paradigm (Kothari *et al.* 2019).

Precisely, the articulation between dissimilar actors is a challenge in the social appropriation of technology processes. One of the proposals to overcome these processes is the dialogue of knowledge (Echeverri & Román 2008), as a meeting and mutual nutrition of the codified knowledge of the Western Academy and the tacit or empirical knowledge of local communities (Nonaka & Konno 1998). Thus, having as a theoretical and conceptual basis the dialogue of knowledge, «codesign» is proposed as a tool to generate collaborative processes where the various people involved in technological creation projects have an active agency in the process, with their experience, but also their intentions, motivations, knowledge, and interests. This method has the potential to achieve what Escobar (2017) calls the «realization of the communal through autonomy and design», thus materializing in a common future.

The idea of the «rational» as the only vehicle to create technology is distorted, to integrate the emotional and the spiritual in this complex framework for the transformation of reality. Thus, using a natural analogy, like the Hicotea turtle, knowledge must have the condition of being amphibious and be able to connect with both emotion and reason; this is what is called *sentipensar*

(Fals Borda 2007). In this context, solarpunk plays a crucial role which will exemplify with a case study from the «technologies to embrace the Sun» collective project. This project was developed in 2020 and was accompanied by the Asociación Solar y Pedagógica de la Zona Rural de Nazareth (ASOPERNA), located in the rural area of the municipality of Nazareth – La Guajira, and hand in hand with the organization Selvatorium as rural laboratory located in Dibulla, in La Guajira. The rural area of Palomino and Nazareth are territories considered «non-interconnected zones», which are the municipalities, townships, and localities not connected to the Colombian Interconnected System.

At the methodological level, the project used the framework of action-research, based on the theoretical and conceptual developments of Orlando Fals Borda (1981), as well as considerations of the social studies of science and technology. From these general elements, the project seeks to generate processes of codesign of solar technologies within the territory; therefore, the limitations of the COVID-19 pandemic created a scenario of virtual collaboration and then, physical activities in the territories. The project phases were three.

5.1. Collective research

The main objective of this phase is to understand what are the energy deficiencies that the Indigenous communities of the Sierra Nevada de Santa Marta and La Guajira have in general, the latter without leaving aside the correct implementation of artifacts and technologies conceived from Western knowledge. This process must radically transform it to develop platforms where Western and ancestral knowledge can coexist in Indigenous communities and make the use of modern artifacts in rural scenarios. In this case, the diagnosis was carried out virtually due to the COVID-19 pandemic with members of ASOPERNA and Selvatorium communities, particularly with nine individuals. The methodology for the diagnosis was by means of telephone and virtual calls, specifically, interested in the needs and desires of the members of these communities at the energy level. The result of this phase is the finding of two main energy desires: first, to have light during the night and second, to charge the batteries of their cellphones or other devices. Then, we had two challenges: to build a solar charger and a solar lamp in the territories.

5.2. Inter-epistemic codesign of solar devices

According to the diagnosis, we opted for the codesign and construction of the two artifacts in the settlements, a solar lamp, and a solar charger with low-cost elements, so that the largest number of people in the no interconnected areas could access its construction. Thus, at the initial level, open hardware websites, which were

searched for references of free license artifacts that can be built at low cost. Once some options with generic materials were identified, we proceeded to evaluate their advantages for the territories. The devices were inspired by other collectives or initiatives of energy sovereignty, particularly, having in mind that the materials could be found easily, were affordable, and don't need a lot of energy to its construct.

In addition, we have conducted several video calls with community members to talk and create questions about place-based designs. This was the most complex phase, because it was necessary to have the approval of the community to introduce terms within the constructive guide of the artifacts (there are some words in Spanish that don't exist in Wayuunaiki or Iku, for example), but still doing it through telephone calls due to the impossibility of visiting the territory. Once the final design was generated collectively with the communities, a first prototype was built in Bogota (the capital of Colombia) to verify its usability, and then, when the health authorities authorized travel, the solar lamp and solar charger were built jointly by the members of the communities (adults and children).

Image 3 shows one of the places where a solar workshop was codeveloped when the conditions to travel to indigenous land were positive. Each scenario had a solar workshop to build the prototypes after the design validation. The total of people that participated in the workshops were 12 adults and 3 teenagers and, by gender, were 8 females and 7 males.



Image 3

Solar workshop in Selvatorium in October 2020

Source: Authors.

Image 4 shows the prototypes codesigned virtually with the members of the organizations, considering the ontology of the communities.



Image 4

The solar charger and solar lamp built in the solar workshops conducted in La Guajira

Source: Authors.

In this context, the prototypes could be built in the community with some kits ready to begin the construction of the lamp and charger. Particularly, there were two focus groups discussing the meaning of energy in the Indigenous territories and life, from the solarpunk framework, beyond techno-determinism. The main question that drove the collective space was «what does energy mean and how is it represented in the life of Arhuacos and Wayuu communities?». In this case, energy has a broad framework linked with spiritual elements and ecosystem functions, beyond the limited Western conception related to electricity. It is related with the territory, the ancestors, and the interrelationships within the community. According to one workshop participant: «The importance of the sun for us of the Wayuu people lies in the fact that Kai, as we call him, is a spiritual entity in the form of a benevolent old man who rises every morning to awaken human beings». Meanwhile, for Arhuaco community, «Jwi was a very beautiful robust boy, with luminous hair, and all his skin was glowing; his piercing eyes flashed, fleeting glances of power; he had impeccable brilliance; the strong light he gave off from his body made it impossible to see him».

5.3. Dissemination and systematization

From the previous phase, despite the difficulties existing during the process, the communities were able to be part of it. In the process of inspiration from the solarpunk narrative, a collection of seven stories were created and compiled in a book published after the project. They were based on three pillars: Future, Solar Technologies, and Territory. As a result, in asynchronous exercises of cowriting, seven authors from international rural communities shared their narratives based on their ontologies and epistemologies. Particularly,

the initial question of the dialogues was: «How can we reimagine our relationship with the sun in rural settlements?». After a couple of months, the titles of the short creations were: «De la oscuridad a la luz a través de la energía solar», «Las cinco wayús iluminadas bajo el sol de la India», «Cuento antes del sol», «Yuika corazón de oro», «Una breve historia: el Sol y la Luna», «La niña que hizo que el sol alumbrara de noche», and «Sueño solar». These narratives complement the academic analysis generated in the Academy, in relation to the energy transition. Speculation, particularly, becomes a creative space for new conversations and thus, for local actions, to create capacities and change energy use regimes in the territories.

In addition, two introductory guides, one for a solar charger and one for a solar lamp, were generated with technical terminology of the circuits, understood from nature and the environment in which these communities live, both in Spanish and Wayuunaiki. All the systematization process was illustrated by emerging solarpunk references. In addition to this, images of the users in context were created (Image 5) to illustrate the proper construction of each artifact. The main impacts of the initiative for the region have been related to the visibility of the Arhuaco and Wayuu ontologies to the national and international debate of just energy transitions, particularly, in the context of Eolic parks located in the department of La Guajira.



Image 5
Illustrations of technologies to embrace the sun project
Source: Luzángela Brito in Reina-Rozo (2022).

Finally, a fanzine was elaborated in two languages as a low-cost complement for the dissemination of the process. The fanzine is central to punk culture, as a pillar of the «do it yourself» movement. The experience with fanzines is the easy way to send them through the internet and the audience can print locally, cut and fold to create a «small» book (Images 6 and 7).

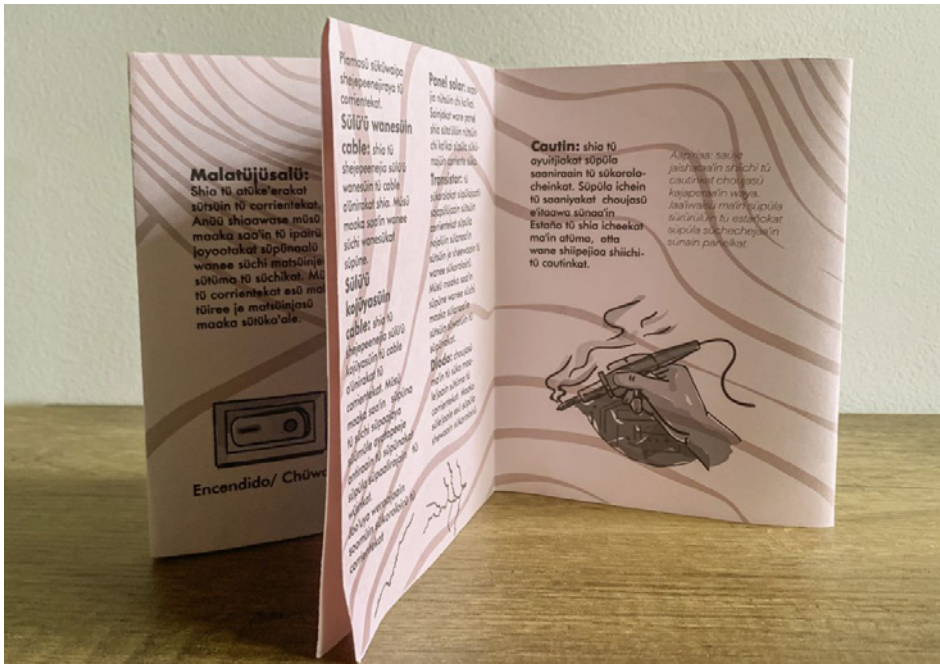


Image 6
Technologies to Embrace the Sun, fanzine in Wayunaiki language
Source: Alejandra Cala Vergel.

Süyaakiwajatü Cargador solar portátil con salida USB

Sülü'ü tü ekirajinechi pia süna'in a'ataa piamasü korolöriü. Wance epirajülü sütsün teléfono otta tü wance rampara süpüla waraitta sa'aka piyüüshi.

Palajana paanira tü sükorolöriükat:

- Piamasü panel solar 6V-300Am (esü süpüla piñeküün shia).
- wane shiichi USB. Süpüla 5v. Süñawa wanesün so'ü USB je piama so'ü USB
- Cautin (ayüütjiaa)
- Estañü süpüla ayüütjiaa
- piñea süpüla cable.
- jirü
- palöisa otta wüta
- mäquna ayapajia källüülü (esü süpüla piyapajün je shiale süka e'niüshi)
- källüülü malatirünsat wüün (esü süpüla piñeküün tü piitawekat sütaa'in)

1. Pa'ataa tü panelkairia

Shika wance cable shiichotü piñirreera tü sal'ata katsiñikat (+) tü panelkat. Süñasa tü wance sal'ata era matsün (+) tü panelkat piñirreera shika wance cable shiichi. Jülüpa'in anan'in tü cablekat jütasa süpüla'ale.

2. Merija tü panelkat süpüla pi'yotün tü källüükat.

Palajana piñirreera sa'ün tü källükat süpüla tü merija 2.0m süchikje sola tü panelkat je yaala jegeritü tü källükat.

3. Pi'yoto källüükat

Merija 0.5 oms süpüla'ale tü panelkat. Letaa ma'in piñüma tü süpüla'alekat

4. Pa'ataa källüükat süñün tü panelkat

Shika wance önta je shiale süka pegamento (silicona süñün wüün shia) pa'ataa källükat shika

Önta je shiale süka pegamento pädöcherana. Chöñesü wananüñün ma'in süñün tü sinmeritsakat. Mäñajü maika sa'ün tü anpükükat. Tü palajikat anpüküka shia süñirreje tü panelkat je tü wance shiwatakat süpüla süpüla'ale

5. Pi'yapajia söbi tü källüükat

Süpüla anpüküka söbi chousü piyapajün tü solitakat süka süpüla'ale tü källükat. Esü süpüla piyapajün süka mäquna ayapajia maika piñawa'ale shia wäñün shia piyapajia süka piyapajia

6. Pa'ataa tü ayapajijikat sütsün corriente.

Tü sükorolökat anpüküka sa'ün. Tü palajikat süka süka corriente süka tü ch'awanüñü süka sütsütpala tü panelkat. Tü shiwatakat a'atöñünajü süka tü cable shiichi (+) tü matsünkat. Jülüpa pua'in pa'ataa süka silicona wüñüsü süka wanesü panel.

7. Süyüñtia shiichikat USB

Tü shiichikat USB piñensü sa'ün. Tü palajikat shia shiichikat (+) otta tü ch'irajikat corriente (-). Jülüpa pua'in tü shiichikat.

Terminal - parte USB

4 3 2 1

Süpüla saaniraan tü shiichikat USB süñün tü transistorkat palajana pa'ataa shiichikat cable tü süñün palajikat süñün tü cable solitakat süñün tü USB.

8. Piñkajop shika källüülü.

Piñkajop shika süka'ale tü källüülü ma'arikat wüün. Piñkajop tü solitakat piñkajop süpüla'ale tü panelkat je piñkajop süpüla ichenü süñün, piñkajopkat

Jütantün öñtöle salerün tü cablekat. Esü süpüla pi'itaa kor'itü süñün.

Anpüküka'ale piñkajop süñün corriente shiichi tü USB süpüla solitakat cable süñün

9. Shiirajia celular süka tü pilokali

Tü pila anpüküka a'atöñün epirajün sütsün shika tü panel solar'ale, pilokali tü shiirajün tü corrientekat süpüla eepa wane chousüwa je wana süñün süñün tü pilokali süñün. Jülüpa pua'ere tü so'itakü yaala piñkajop shiichi tü cablekat süpüla shiirajün piñkajop. Süñasa süpüla shiirajün tü pilokali, pa'atöñün shika tü panel Solar'ale. Süpüla tü piñkajop maika pa'ale sa'ün tü celular'ale, süka wane cable. Tü pilokali akajirerü wana süñün wane kasa je shiale süñün tü pilokali. Süpüla tü piñkajop wanesü piñün maika sa'ün tü cable süpüla shiirajün tü celular'ale süñün sa'ün piñün shika tü panel Solar'ale

Image 7
Design of the fanzine in the Wayuunaiki version
Source: Alejandra Cala Vergel.

This work was much more complex to carry out, due to the lack of input from the communities at that moment, and the impossibility of visiting the territory. For this reason, the participatory workshops became more focused on how they would like the devices to be visually, and on the collection of the testimonies, anecdotes, and stories about the conception of the sun, but also about the energy needs that the communities have. After a long wait, a visit to the territories was possible with inputs for the construction of the devices and people with the necessary capacities to be able to carry out learning workshops with the communities. In these workshops, women, children, young people, and adults participated, to encourage the good use of energy in residents of all ages.

This activity was developed in two main parts. First, is the support of a member of the community who actively participated in correcting the use of language, both to introduce technical terminology and to respect beliefs about the conception of Mother Earth and the Sun. Also, this person collaborated in the translation of the texts written in Spanish into the natural language of the Wayuu communities, which is Wayuunaiki. The second part has to do with the illustrations made by a woman originally from La Guajira, who had the ability to fully capture what she wanted to capture through the texts. The graphics helped a lot in understanding the guides generated for the construction of the artifacts.

Conceptually, «embracing the sun» opens cultural considerations of energy beyond the traditional view of electricity and the sun as a being rather than a resource to extract (Timofeeva 2022). In this sense, solarpunk-based research permits deconstructing energy as a narrative, to analyze how it has been narrated, from what positions of power, and how we can transform those narratives. In this transformation, new methods are required, new procedures that include those views that have been excluded from the dominant narratives on energy and its uses. The latter generates new images of the future related to sociotechnical context (Reina-Rozo 2023b). This understanding would add to the approaches in the energy humanities to understanding how energy (understood in the Western sense) shapes society, the possibility to think how societal views can influence views and uses of energy and diversify its meanings.

The aim of this initiative was to embrace alternative visions of the future using the solarpunk genre as a medium to reflect on what kind of energy technologies are needed and how they are designed, built, and maintained; thus, with the perspective of generating conceptual, practical, and relational elements with energy sovereignty from the Indigenous peoples of Northern Colombia. Experiences from Latin America, and especially from the Caribbean Colombian, as the one discussed above, are pioneers showing the way how this can be achieved.

7 Conclusions

The development model based on economic growth has prevailed for the last five hundred years in the world. With the onset of climate change, the pressure for «green» energy projects has expanded on the planet, and more than 3,000 socioecological conflicts have been mapped to date. However, we do not precisely know the number of conflicts around the world, especially related to «renewable» energy projects, such as hydroelectric, solar, and wind farms, that impact local communities versus certification processes around clean development mechanisms linked to international commitments. Solar energy has established itself as one of the strongest renewable alternatives worldwide. However, despite its potential, its environmental, social, and cultural impacts are currently under investigation. Additionally, their implications in economic and organizational terms on the communities have not been established and, in territories such as La Guajira in Colombia, the impacts they will bring are still unknown: in this way, thinking about the decolonization of energy as a political project in the sense of reconsidering humanity's relationship with energy, beyond electricity.

The ancestry of the communities has a fundamental role in the relationship with the territory; in fact, as in the case of the Wayuu nation, the territory is the mother of this Indigenous culture. Through an empiric and theoretical study, such as «technologies to embrace the sun», we were able to explore and understand sociotechnical assemblies in the territories from a perspective of creative just energy transition. In this context, energy transitions need to include diverse epistemologies, ontologies, and aesthetics to be just, equitable, and close with social groups that can be affected by the «green economy» growth. Hence, energy meanings and cultural relationships with the territories are a critical part of the emergency of the pluriverse.

This explorative initiative contributes to the emerging literature of energy transition, and energy humanities, but also with the collaborative design of artifacts in Indigenous territories considering the views of the people and habitats affected by energy development. We offer an emergent methodology relating to technology and ancestry through solarpunk, that can be applied in other contexts seeking for energy justice. This study aimed at creating a space for inter-epistemic dialogue around sun and energy, that does not exclude cosmological conceptions. In the case study described, solar workshops and focus group discussions allowed the trust-building process using the solar lamp and solar charger as excuses to practice mutual support through the «do it with others» (DIWO) ethics.

The projects and literature on energy justice addressed in this article in relation to the context of La Guajira open new spaces for

learning and exploration of future scenarios around solar technologies. Particularly, our project has demonstrated that solarpunk has a creative value to add to the debate on just energy transitions from the aesthetic and artistic field, allowing the creation of autonomous futures and territorial dialogue to foster speculation and imagination of the social fabric and generate socioecological transformations.

8 References

- AGUILAR EE, RÁTIVA-GAONA S (2022). La *chispa* de la vida. El trabajo cooperativo energético como búsqueda para la reproducción de la vida digna. *Tramas y Redes* 2(2). <https://doi.org/10.54871/cl4c201a>, access January 30, 2023.
- ARDILA MP (2020). Los interrogantes que deja el cierre del parque eólico Jepírachi en La Guajira. March 21. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/los-interrogantes-que-deja-el-cierre-del-parque-eolico-jepirachi-en-la-guajira-article-910451/>, access February 2, 2023.
- BARANDIARÁN J, DAMLUJI M, MIESCHER S, PELLOW D, WALKER J (2022). Energy Justice in Global Perspective: An Introduction. *Media + Environment* 4(1). <https://doi.org/10.1525/001c.37073>, access February 4, 2023.
- BERTINAT P (2016). Transición energética justa. Pensando la democratización energética. *FES Sindical* 1, 20. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13599.pdf>, access November 10, 2022.
- CARO C (2021). Soñando futuros en la tierra del olvido. Trayectos colaborativos para imaginar la transición. In: Roa T (comp.). *Energías para la transición. Reflexiones y relatos*. Censat Agua Viva, Bogotá, pp. 85-101. <https://transiciones.info/wp-content/uploads/2021/06/Los-ciclos-de-la-enregía-Mayo-WEB.pdf>, access November 30, 2022.
- CARPENTER K, JAMPOLSKY J (2015). Indigenous peoples: from energy poverty to energy empowerment. In: Guruswamy L (ed.). *International Energy and Poverty. The emerging contours*. Routledge, London. <https://www.routledge.com/International-Energy-and-Poverty-The-emerging-contours/Guruswamy/p/book/9781138055827>, access November 16, 2022.
- CARRILLO TRUEBA C (2006). *Pluriverso: un ensayo sobre el conocimiento indígena contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico.
- CASTRO A, PRÁDANOS L (2023). Retos estéticos del postdesarrollo. In: Müller G, Loy B (eds.). *Post-Global Aesthetics: 21st Century Latin American Literatures and Cultures*. De Gruyter, Berlin/Boston, pp. 149-168. <https://doi.org/10.1515/9783110762143-010>, access February 16, 2023.
- CHACÍN H (2016). *Asombros del Pueblo Wayuu*. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas (Zulia, Venezuela).
- COOPERATIVA ONERGIA (2020). Gestión pública comunitaria de la energía. Una propuesta desde la economía social y solidaria. <https://onergia.com.mx/blog/category/energiacutea>, access November 14, 2022.
- DALMASES F (2020). Nantu. El sueño solar. *Open Democracy*. <https://www.open-democracy.net/es/nantu-el-sue%C3%B1o-solar/>, access November 28, 2022.
- DAY R, WALKER G, SIMCOCK N (2016). Conceptualizing energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy* 93:255-264. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.019>, access November 22, 2022.
- DEL BENE D, SOLER JP, ROA T (2019). Energy sovereignty. In: Kothari A, Salleh A, Escobar A, Demaria F, Acosta A (eds.). *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*. Tulika Books.
- ECHEVERRI J, ROMÁN Ó (2008). Diálogo de saberes y meta-saberes del diálogo: una perspectiva amazónica conocimiento tradicional y recursos. *Estudios sociales comparativos* 2(1):16-45.

- EJOLT (n. d.). Parque eólico Jepírachi, Colombia | EJAtlas. Environmental Justice Atlas. <https://ejatlas.org/conflict/parque-eolico-jepirachi-colombia>, access September 7, 2020.
- EL ESPECTADOR (2019). Las preocupaciones por proyecto que convertiría a La Guajira en potencia en energía eólica, March 22. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/las-preocupaciones-por-proyecto-que-convertiria-a-la-guajira-en-potencia-en-energia-eolica-article-846010/>, access October 23, 2022.
- ESCOBAR A (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa* 1 (January-December):51-86.
- ESCOBAR A (2010). Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- ESCOBAR A (2014). Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Universidad Autónoma Latinoamericana Unaula, Medellín.
- ESCOBAR A (2017). Autonomía y diseño. La realización de lo comunal. Tinta Limón, Buenos Aires.
- ESCOBAR A (2018). Designs for Pluriverse. Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds. Duke University Press.
- ESTEVA G (2015). Para sentipensar la comunalidad. *Bajo el Volcán* 15(23):171-186. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/bevol/article/view/1294>, access October 19, 2022.
- FALLONE M (2016). El modelo Barefoot para la sostenibilidad global. <https://www.barefootcollege.org/wp-content/themes/barefoot-college/download/barefoot-white-paper.pdf>, access November 24, 2022.
- FALS BORDA O (1981). La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones sobre la investigación-acción. In: Asociación Colombiana de Sociología. La sociología en Colombia: balance y perspectivas. Memoria del Tercer Congreso Nacional de Sociología, Bogotá, 20-22 de agosto, 1980, pp. 149-174.
- FALS BORDA O (2007). Entrevista ORLANDO FALS BORDA-SENTIPENSANTE. <https://www.youtube.com/watch?v=mGAY6Pw4qAw>, access November 22, 2022.
- FEARNSIDE PM (2017). Brazil's Belo Monte Dam: Lessons of an Amazonian resource struggle. *DIE ERDE Journal of the Geographical Society of Berlin* 148(2-3):167-184. <https://doi.org/10.12854/erde-148-46>, access October 12, 2022.
- FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL (2019). Huellas de la Energía. Poemas, cuentos e ilustraciones en tiempos de crisis ecológica. BOELL, Bogota. <https://co.boell.org/es/2019/12/18/huellas-de-la-energia-un-libro-que-compila-cuentos-poemas-comics-e-ilustraciones>, access November 29, 2022.
- FURTADO F, SODATELI E (2019). Energía en América Latina: del negocio a lo común. Fundación Rosa Luxemburg. https://www.rosalux.org.ec/pdfs/Energia_America_Latina.pdf, access November 15, 2022.
- GARCIA DOS SANTOS L, ANTUNES CAMINATI F (2010). Tecnología, ancestralidad, soberanía y producción de futuro. In: Martinez E, Acosta A (eds.). Soberanías. Ediciones Abya-Yala, Quito, p. 296.
- GHOSH A (2016). The Great Derangement: Climate Change and the Unthinkable. Penguin Books, New York.
- GONZÁLEZ POSSO C, BARNEY J (2019). El viento del Este llega con revoluciones: multinacionales y transición con energía eólica en Territorio Wayúu. INDEPAZ, Bogota. <https://co.boell.org/es/2019/12/05/el-viento-del-este-llega-con-revoluciones-multinacionales-y-transicion-con-energia>, access October 25, 2022.
- HESS DJ (2018). Energy democracy and social movements: a multi-coalition perspective on the politics of sustainability transitions. *Energy Research and Social Science* 40 (January):177-189. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.01.003>, access November 12, 2022.
- HOLLENDER R (2018). Post-Growth in Practice: The Realities of Public Policy and Community Initiatives in Ecuador – [The New School]. Doctoral Dissertation.
- HOSSAIN BRS (1905). Sultana's dream. In: *Indian Ladies' Magazine*, Madras. <https://digital.library.upenn.edu/women/sultana/dream/dream.html>, access October 9, 2022.

- HUI Y, WOOD BK (2022). A Conversation on Art and Cosmotechnics. Part I. E-Flux, p. 124.
- ILLICH I (1978). Prefacio. Introducción. In: La convivencialidad, Cuernavaca (Mexico).
- ILLICH I (2006). Energía y Equidad. Obras reunidas, vol. 1, pp. 327-367. Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- KOTHARI A, SALLEH A, ESCOBAR A, DEMARIA F, ACOSTA A (eds.) (2019). Pluriverse. A Post-Development Dictionary. Tulika Books, Delhi.
- KRENAK A (2019). Ideas para postergar el fin del mundo. Colectivo Siesta, Buenos Aires.
- KRÜGER T, EICHENAUER E, GAILING L (2022). Whose future is it anyway? Struggles for just energy futures. *Futures* 142:103018. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.103018>, access February 8, 2023.
- KUMMITHA RKR (2017). Barefoot College: Philosophy and Governance. In: Kummitha RKR (ed.). *Social Entrepreneurship and Social Inclusion: Processes, Practices, and Prospects*. Springer, (pp. 53-75. https://doi.org/10.1007/978-981-10-1615-8_3, access November 19, 2022.
- LA SANDÍA DIGITAL (2019). La energía de los pueblos. Documental. <https://www.laenergiadelospueblos.com/>, access December 2, 2022.
- LAFUENTE A (2020). Abrir la ciencia para cambiar el mundo. *International Journal of Engineering, Social Justice and Peace* 7(2):52-67. <https://doi.org/10.24908/ijesjp.v7i2.13724>, access October 17, 2022.
- LEMENAGER S (2014). Living Oil: Petroleum Culture in the American Century. In: *Oxford Studies in American Literary History*. Oxford Academic, New York. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899425.001.0001>, access November 9, 2022.
- LENNON M (2017). Decolonizing energy: Black Lives Matter and techno-scientific expertise amid solar transitions. *Energy Research and Social Science* 30 (June):18-27. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.06.002>, access November 10, 2022.
- LIU E, SIMCOCK N, MARTISKAINEN M (2022). Editorial: Energy Justice in the Era of Green Transitions. *Front. Sustain. Cities* 4:857670. <https://doi.org/10.3389/frsc.2022.857670>, access December 9, 2022.
- MCCAULEY D, HEFFRON R (2018). Just transition: integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy* 119:1-7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>, access December 2, 2022.
- MITCHELL T (2011). *Carbon Democracy Political Power in the Age of Oil*. Verso Books. <https://www.versobooks.com/books/1020-carbon-democracy>, access October 9, 2022.
- MOORE JW (2016). *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. PM Press.
- MULVANEY D (2013). Opening the Black Box of Solar Energy Technologies: Exploring Tensions Between Innovation and Environmental Justice. *Science as Culture* 22(2):230-237. <https://doi.org/10.1080/09505431.2013.786995>, access November 14, 2022.
- MUMFORD L (2004). Técnicas autoritarias y técnicas democráticas. *Ciencia, Tecnología y Sustentabilidad*. El Escorial, pp. 1-7.
- NONAKA I, KONNO N (1998). The concept of «Ba» Building a Foundation for knowledge creation. *California Review Management* 40(3):40-54.
- NORIEGA C (2020). The Green Erasure of Indigenous Life. *North American Congress on Latin America*. <https://nacla.org/news/2020/05/06/green-erasure-Indigenous-life>, access November 20, 2022.
- OBERHAUS D (2020). Why Do Solar Farms Kill Birds? Call in the AI Bird Watcher. *Wired*, August 10. <https://www.wired.com/story/why-do-solar-farms-kill-birds-call-in-the-ai-bird-watcher/>, access November 29, 2022.
- OCHOA SUÁREZ M (2020). Energía eólica: un tema de alto voltaje para los wayúu. *Energía eólica es un tema de alto voltaje para los wayúu*. *Revista Semana*, January 14. <https://www.semana.com/impacto/articulo/energia-eolica-un-tema-de-alto-voltaje-para-los-wayu/47189>, access November 7, 2022.
- POLITICAL CONSTITUTION OF ECUADOR (2011). *Asamblea Constituyente Ecuatoriana*, Quito.

- RÁTIVA-GAONA S (2021). La interdependencia como una clave analítica para pensar la transición energética. In: Roa T (comp.). Energías para la transición. Reflexiones y relatos. Censat Agua Viva, Bogota, pp. 167-186). <https://transiciones.info/wp-content/uploads/2021/06/Los-ciclos-de-la-enregía-Mayo-WEB.pdf>, access November 21, 2022.
- RAVELO N (2018). Contribuições da educação popular e da pesquisa ação à adequação sociotécnica: Estudo de caso de um curso na extensão. Master Thesis. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- RAVELO N, SOUZA DE ALVEAR C (2019). Eletrificação em assentamentos da reforma agrária: um cenário possível para a adequação sociotécnica. *Revista Tecnologia e Sociedade* 15(37):461-478. <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/9774>, access October 12, 2022.
- RAVEN P (2017). Telling tomorrows: science fiction as an energy futures research tool. *Energy Research & Social Science* 31:164-169. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.034>, access November 3, 2022.
- REINA-ROZO JD (2021). Art, Energy and Technology: The Solarpunk Movement. *International Journal of Engineering, Social Justice, and Peace* 8(1):55-68.
- REINA-ROZO JD (ed.) (2022). *Tecnologías para abrazar el sol – Korolo súpula ojüpataa ka’i*, 1st ed. IDARTES.
- REINA-ROZO JD (2023a). Futuros, especulaciones y diseños para otros horizontes posibles. *Andamios, Revista de Investigación Social* 20(51):195-221.
- REINA-ROZO JD (2023b). Science fiction and engineering: Between dystopias, (e)utopias, and uchronias. In: Fritzsche A, Santa-María A (eds.). *Rethinking Technology and Engineering: Dialogues across disciplines and geographies*, 1st ed. Springer Cham, New York (US), pp. 225-238.
- REINA-ROZO JD, MEDINA-CARDONA LF (2021). Science, technology and solidarity: the emergence of a free culture for the future. *International Journal of Engineering, Social Justice and Peace* 8(2):86-104.
- ROA T (comp.) (2021). Energías para la transición. Reflexiones y relatos. Censat Agua Viva, Bogota. <https://transiciones.info/wp-content/uploads/2021/06/Los-ciclos-de-la-enregía-Mayo-WEB.pdf>, access September 11, 2022.
- ROA T, SOLER JP, ARISTIZÁBAL J (2018). Transición energética en Colombia. Aproximaciones, debates y propuestas (No. 7). Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá-Colombia. <https://co.boell.org/es/2018/03/02/transicion-energetica-en-colombia-aproximaciones-debates-y-propuestas>, access October 20, 2022.
- ROY B, HARTINGAN J (2008). Empowering the Rural Poor to Develop Themselves: The Barefoot Approach. *Innovation (Spring)*:67-93.
- SANTOS B (2019). Curación como tecnología. Basado en entrevistas a sabedores de la Amazonía. Alcaldía de Bogotá, Bogota.
- SEMANA SOSTENIBLE (2020). Por no consultar a comunidades Wayúu, Procuraduría pide frenar proyecto eólico, August 17. <http://www.cocier.org/index.php/es/noticias-de-cocier/2204-por-no-consultar-a-comunidades-wayuu-procuraduria-pide-frenar-proyecto-eolico>, access September 12, 2022.
- SHAH R, BLOOMER P (2018). Respecting the Rights of Indigenous Peoples as Renewable Energy Grows. *Stanford Social Innovations Review*:1-6. https://ssir.org/articles/entry/respecting_the_rights_of_Indigenous_peoples_as_renewable_energy_grows, access October 2, 2022.
- STRIPPLE J, NIKOLERIS A, HILDINGSSON R (2021). Carbon Ruins: Engaging with Post-Fossil Transitions through Participatory World-Building. *Politics and Governance* 9(2):87-99. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.3816>, access November 16, 2022.
- SZEMAN I, BOYER D (2017). *Energy Humanities an Anthology*. Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9781421421889>, access September 12, 2022.
- TAULI-CORPUZ V (2018). Statement of Ms. Victoria Tauli-Corpuz, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, at the 17th Session of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. OHCHR. <https://www.ohchr.org/en/statements/2018/04/statement-ms-victoria-tauli-corpuz-special-rapporteur-rights-indigenous-peoples>, access October 19, 2022.
- THE SOLARPUNK COLLECTIVE (2019). *A Solarpunk Manifesto*. <http://www.re-des.org/a-solarpunk-manifesto/>, access July 29, 2021,

- TIMOFEEVA O (2022). *Solar politics*. Polity Press.
- VEGA-ARAÚJO J, HEFFRON RJ (2022). Assessing elements of energy justice in Colombia: a case study on transmission infrastructure in La Guajira. *Energy Research & Social Science* 91:102688. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102688>, access January 25, 2023.
- VILA-VIÑAS D, CRESPO JM (2015). Saberes y conocimientos ancestrales, tradicionales y populares. In: *Buen Conocer/FLOK Society: Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en Ecuador*. Asociación aLabs, pp. 551-616.
- VILA-VIÑAS D, CRESPO JM, MARTENS C (2020). Open Knowledge, Decolonial, and Intercultural Approaches to Communication Technologies for Mobility: The Achuar Kara Solar Project. In: Martens C, Venegas C, Sharupi Tapuy EFS (eds.). *Digital Activism, Community Media, and Sustainable Communication in Latin America*. Springer International Publishing, pp. 97-123. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45394-7_5, access October 23, 2022.
- VILLAFÁÑA-MEJÍA AT (2022). Una breve historia: el sol y la luna (tradición oral del pueblo arhuaco). In: Reina-Rozo JD (ed.). *Tecnologías para abrazar el sol*. IDARTES Bogotá, pp. 66-71. <https://idartesencasa.gov.co/arte-ciencia-y-tecnologia/libros/tecnologias-para-abrazar-el-sol>, access December 12, 2022.
- WALSTON LJ, ROLLINS KE, LAGORY KE, SMITH KP, MEYERS SA (2016). A preliminary assessment of avian mortality at utility-scale solar energy facilities in the United States. *Renewable Energy* 92:405-414. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2016.02.041>, access December 5, 2022.
- WATSON J (2020). *Lo-TEK. Design by Radical Indigenism*. Taschen.
- WILSON S, CARSLON A, SZEMAN I (2017). *Petrocultures. Oil, Politics, Culture*. McGill-Queen's Press, Alberta. <https://www.mqup.ca/petrocultures-products-9780773550384.php>.
- WINNER L (1980). Do Artifacts Have Politics? *Daedalus* 109(1):121-136. <https://doi.org/10.4324/9781315259697-21>, access August 28, 2022.

¿Propiedad sin ley?: por qué las leyes de titulación y la prescripción adquisitiva no resuelven el problema de la «propiedad informal»

Guillermo ARRIBAS
garribas@pucp.edu.pe
Pontificia Universidad Católica del Perú
(Perú)

Property without law?: why land titling and adverse possession do not solve the problem of informal property

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Contornos y antecedentes de la «propiedad informal» en ocupaciones ilegales**
 - 2.1. ¿Es posible la existencia de un derecho de propiedad fuera de la ley?**
 - 2.2. Propiedad informal en viviendas en el Perú**
- 3. Titulización y sus limitados efectos**
 - 3.1. Propiedad informal, Estado y políticas de titulización**
 - 3.2. Limitaciones de las leyes de titulización**
- 4. Prescripción adquisitiva**
 - 4.1. Fundamento de la prescripción adquisitiva de dominio**
 - 4.2. Desconexión entre propiedad informal y prescripción adquisitiva**
 - 4.3. Limitaciones de la prescripción adquisitiva de dominio**
 - 4.3.1. Obtención de título legal de propiedad**
 - 4.3.2. Titular de la acción de prescripción adquisitiva de dominio**
 - 4.3.3. Prescripción sobre bienes del Estado**
- 5. Conclusión: la intersección de las reglas de titulación y la prescripción como propuesta**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**

¿Propiedad sin ley?: por qué las leyes de titulación y la prescripción adquisitiva no resuelven el problema de la «propiedad informal»

Guillermo ARRIBAS
garribas@pucp.edu.pe
Pontificia Universidad Católica del Perú
(Perú)

Property without law?: why land titling and adverse possession do not solve the problem of informal property

Citar como/cite as:

Arribas G (2024). ¿Propiedad sin ley?: por qué las leyes de titulación y la prescripción adquisitiva no resuelven el problema de la «propiedad informal». *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):188-210.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.908

Resumen

Es común encontrar «propiedad informal» en ocupaciones ilegales en Latinoamérica. Conocidos como «asentamientos humanos» en Perú, un grupo de personas construye derechos sobre tierra al margen de la ley. Si bien se ha analizado muchas veces este fenómeno desde una perspectiva económica, proponiendo mayoritariamente la entrega de títulos de propiedad como solución, la revisión del caso peruano muestra su ineficacia. En 1982, el 53,54 % de las viviendas en Perú contaban con títulos de propiedad; luego de casi de cuarenta años y múltiples leyes de titulación, en 2017, este porcentaje descendió al 50,65 %. Más aún, entre 2001 y 2018, el 46 % de las nuevas viviendas en las ciudades se han construido con base en propiedad informal en ocupaciones ilegales. En esta investigación, se propone otra mirada desde la perspectiva jurídica, indagando también en la institución civil tradicional de la prescripción adquisitiva de dominio y reenfocando la problemática.

Palabras clave: propiedad, informalidad, titulación de tierras, usucapión.

Abstract

It is common to find «informal ownership» in Latin America in the context of illegal takings. Human settlements in Peru, favelas in Brazil, or camps in Chile, in all cases, a group of people builds land rights outside the law. Although this phenomenon has been analyzed many times from an economic perspective, mostly proposing the granting of property titles as a solution, the review of the Peruvian case shows its ineffectiveness. In 1982, 53.54 % of the houses in Peru had property titles; however, after almost forty years and multiple land titling laws, in 2017 this percentage dropped to 50.65 %. Moreover, between 2001 and 2018, 46 % of new housing was built upon informal property through illegal takings. The present investigation proposes another view from the legal perspective, investigating on the traditional civil institution of the adverse possession, and offering a refocus to the problem.

Keywords: property, formalization, land titling, adverse possession.

1 Introducción

La expresión «propiedad informal» se hizo mundialmente conocida gracias a Hernando de Soto y su libro *El otro sendero* (1986).¹ Desde las ciencias sociales, se han realizado varios intentos por precisar la definición de «propiedad informal» (Roy 2005, Marx y Kelling 2019, Calderón 2022). En este artículo, nos referimos a la «propiedad informal» en ocupaciones ilegítimas de tierra para la construcción de viviendas.² En estos casos, la posesión de la tierra se mantiene sin contar con un título que habilite la posesión; es decir, desde el derecho civil, estos ocupantes serían poseedores ilegítimos.

Estos ocupantes sin derecho legal sustentan su tenencia en el control que tienen sobre su vivienda y el reconocimiento de este control por parte de su comunidad. Son estas características las que distinguen al propietario informal de un ocupante ilegal cualquiera. El control sobre la tierra no se mantiene por regla general con base en la fuerza, sino que la comunidad donde se encuentran estas ocupaciones considera la posesión como válida y respeta las prerrogativas del titular. Es así como se crea una titularidad similar a la propiedad, pero fuera de la ley. En Perú, estas ocupaciones ilegales son conocidas como «asentamientos humanos»; en Brasil, como «favelas» y, en Chile, como «campamentos». Estos nombres son solo ejemplos de las distintas formas de referirse a este fenómeno social en América Latina.

Siguiendo el trabajo realizado por Ellickson en *social norms* («convenciones sociales») y propiedad (Ellickson 1991, 1993), se podría decir que el tejido normativo creado por estas reglas es la fuente de la «propiedad informal». Desde el derecho civil, en cambio, diríamos que esta propiedad informal es creada con base en una costumbre local especial (Rubio 2004), y que esta, aunque contraria a la ley, genera como fuente una titularidad similar a la propiedad (Rubio 2004). Es por esto que en otros trabajos me he referido a la «propiedad informal» como «propiedad consuetudinaria» (Arribas 2022).

No obstante, la «propiedad informal» que se analiza en este artículo, es decir, en el contexto de ocupaciones ilegales, sería una titularidad que se crea con base en una costumbre *contra legem*, lo cual por regla general no es reconocido por el sistema legal peruano. Sería una costumbre *contra legem* porque, en el Perú, las ocupaciones ilegales están en principio prohibidas, pues no existen predios con la calidad de *res nullius*, y nadie puede adquirir un derecho de propiedad legal sobre un terreno si no lo adquiere de su legítimo titular o siguiendo los mecanismos establecidos por la ley.

1 De manera previa, en 1984, José Matos Mar publicó su libro *Desborde popular y crisis del Estado*, en el que se abordaba la propiedad informal, aunque desde una perspectiva antropológica y no, como en De Soto, económica (Matos Mar 1984).

2 Existen otros contextos en los que se considera que existe «propiedad informal»; por ejemplo, se puede considerar como «propiedad informal» aquellas tenencias de viviendas que no cumplen con todos los trámites de saneamiento de la tierra (e. g., falta de habilitación urbana en el terreno o lotificación en copropiedad sin independización).

La propiedad informal como ocupación ilegal presenta al Estado una situación compleja. Si bien la tenencia existe, son titularidades creadas en desafío de la ley. ¿El Estado debe reconocer esta propiedad sin ley o debe repelerla? De Soto propuso transformar la propiedad informal otorgando títulos legales de propiedad a los poseedores ilegítimos (De Soto 1986). Sobre estas ideas, se promulgaron distintas normas en el Perú en los noventa con un doble objetivo: legalizar la propiedad informal existente, pero también contener y prohibir toda propiedad informal futura; es decir, el objetivo último de estas normas es eliminar la propiedad informal, ya sea convirtiéndola en propiedad legal o prohibiendo su creación después de determinada fecha. Esta misma estrategia se expandió en el mundo en los años siguientes a través del trabajo de De Soto y su Instituto Libertad y Democracia. Como da cuenta en su libro *El misterio del capital*, publicado en el año 2000, estas propuestas se trabajaron también fuera de América Latina en países en vías de desarrollo como Filipinas, Egipto y Haití (De Soto 2000).

De manera previa a las propuestas de De Soto, en el derecho civil, ya se contemplaba la figura de la prescripción adquisitiva de dominio. Desde las instituciones de Justiniano (Ortolan 1847), la prescripción adquisitiva habilita a un poseedor ilegítimo a adquirir la propiedad de un terreno ajeno. Si bien esta institución no es creada para la propiedad informal, sino para facilitar la prueba de la propiedad, su potencial aplicación es manifiesta.

Se esperaría que la convergencia de las instituciones legales indicadas aplacaría la creación y crecimiento de la propiedad informal, pero el balance luego de casi cuarenta años de la publicación de *El otro sendero* nos dice lo contrario. En 1982, el 53,54 % de la vivienda en el Perú contaba con título legal de propiedad (INEI 1982), mientras que, en 2017, ese número se redujo al 50,65 % (INEI 2018). Entre 2001 y 2018, el 46 % de las nuevas viviendas creadas en las ciudades del Perú se realizó con base en ocupaciones ilegales (Espinoza y Fort 2020). Con la presente investigación, se pretende responder a por qué es que tanto la legislación en titulación de tierras inspirada en De Soto como la institución civil de la prescripción adquisitiva de dominio no han sido capaces de contener la propiedad informal.

En el epígrafe 2 de este artículo, se analiza si es posible crear un derecho de propiedad al margen de la ley, así como la evolución de la propiedad informal en vivienda en el Perú. En el epígrafe 3, se hace un recuento sobre las distintas propuestas de titulación de tierras en el Perú y se ofrece una explicación a su falta de efectividad. En el epígrafe 4, se indaga en la institución de la prescripción adquisitiva, su potencial vinculación con la propiedad informal y sus limitaciones. Finalmente, se ofrece en las conclusiones una propuesta de cambio de enfoque para entender y tratar la propiedad informal.

2 Contornos y antecedentes de la «propiedad informal» en ocupaciones ilegales

2.1. ¿Es posible la existencia de un derecho de propiedad fuera de la ley?

Bajo la acepción de «propiedad informal» que se utiliza en este artículo, los ocupantes informales serían poseedores ilegítimos que ocupan sus predios con base en una costumbre *contra legem*. Si bien su comunidad reconoce su posesión y las prerrogativas que tienen sobre sus viviendas, el sistema legal se encuentra en principio en contra de estas titularidades y estaría llamado a erradicarla. En este contexto, debemos primero indagar sobre una pregunta que varios autores han discutido: «¿Es posible la existencia de un derecho de propiedad al margen de la ley?».

Algunos consideran que la propiedad, entendida como un conjunto específico de derechos que una persona tiene con respecto a un recurso (por ejemplo, usar, vender, arrendar, disfrutar o destruir, entre otros) (Johnson 2007), solo puede existir con la intervención del Estado (Coase 1960, Calabresi y Melamed 1972, Hardin 1968, Liebcap 1989, Krier 2009).³ Thomas Hobbes (1651) y John Locke (1690) son el antecedente filosófico de esta postura (Krier 2009). Según esta doctrina, se necesita una fuerza centralizada para que los derechos de propiedad existan y sean protegidos.

Por el contrario, algunos otros han considerado que los derechos de propiedad pueden crearse incluso en ausencia de un Estado (Demsetz 1967, Ostrom 1990, Ellickson 1991).⁴ Podemos encontrar en David Hume el antecedente filosófico de esta postura (Hume 1740). Estudios realizados sobre diferentes comunidades en la historia demuestran que, en ausencia del Estado, la posesión *de facto* y el reconocimiento colectivo pueden crear convenciones sociales o costumbres locales especiales para administrar la tenencia y asignación de bienes dentro de una comunidad (Mauss 1950; Demsetz 1967; Ostrom 1990; Ellickson 1991, 1993; Smith 2002). Las comunidades crearán, en estos casos, diferentes reglas en función de sus necesidades para establecer un orden social a nivel local, supliendo el rol del Estado como creador de leyes (Ostrom 1990, Ellickson 1991) y dando paso al pluralismo jurídico (Marx y Kelling 2019).

El origen de estas normas está motivado inicialmente por una posesión y exclusión física frente a terceros (Smith 2002). Esta posesión origina en quien la ejerce una convicción individual de tener un derecho a controlar el bien poseído. Cuando esta convicción individual es reconocida por la comunidad a la que pertenece el poseedor, suele crearse una titularidad consuetudinaria (individual o

3 Para Hobbes, el gobernante, como fuerza centralizada, decide a quién asignar los derechos correspondientes mediante su planificación administrativa (es decir, el leviatán). En cambio, Locke considera que el Estado no debe distribuir derechos a través de la planificación central, sino que debe reconocer y asegurar el control que las personas tienen sobre los recursos (es decir, la impregnación del trabajo de las personas a los bienes) (Hobbes 1651, Locke 1690). Como ha dicho Carol Rose, podemos ver estas dos posturas como formas descendentes o ascendentes de crear derechos de propiedad (Rose 1999).

4 Krier encuentra un precedente a estas doctrinas en el *Tratado de la naturaleza humana* de David Hume, quien introdujo la idea de las convenciones de comportamiento (Hume 1740).

comunal) similar a lo que entendemos por «propiedad legal» (Smith 2002). Con el tiempo, las comunidades afinan este conjunto de reglas, transformándolas en verdaderas titularidades exigibles (Ellickson 1991).

¿Es posible sostener que pueden surgir derechos similares a la propiedad al margen del Estado? En la «propiedad informal», se sugiere que la respuesta a esta pregunta sea afirmativa. La comunidad local donde nacen estas propiedades consuetudinarias será, en un inicio, la creadora y garante, sin perjuicio del posterior reconocimiento del Estado necesario para transformar la «propiedad informal» en «propiedad legal» (tal como se indica en el epígrafe 3 siguiente).

No obstante, los contornos de las convenciones sociales, en términos de Ellickson (Ellickson 1991), o de estas costumbres locales especiales, en términos del derecho civil continental (Rubio 2004), son más difíciles de delinear en comparación con aquellos de las normas jurídicas emitidas por el Estado. Una ley debe estar recogida con precisión en un documento escrito, mientras que las convenciones sociales o costumbres locales especiales son adoptadas espontáneamente por una comunidad. Teniendo en cuenta esto, Robert Ellickson sugiere que, en estos casos, «la mejor prueba de la existencia de una regla [convención social] es un patrón de aplicación sostenido» (Ellickson 1991).

Coincido con la opinión de Ellickson. Las normas se ponen a prueba ante el conflicto. Tal como se indica en el apartado 2.2 siguiente, esto ha ocurrido en repetidas ocasiones en el Perú con la vivienda informal, donde los ocupantes ilegales han protegido la propiedad informal por vías cuando el Estado ha amenazado con eliminarla.⁵

2.2. Propiedad informal en viviendas en el Perú

La vivienda informal tiene una larga tradición en el Perú. Ha sido documentada por autores peruanos como José Matos Mar (Matos 1984), Hernando de Soto (De Soto 1986) y Richard Webb (Webb *et al.* 2006). Más recientemente, se han hecho estudios empíricos importantes relacionados con la expansión de la propiedad informal por Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Espinoza y Fort 2020) y Julio Calderón, Ivonne Valencia y Edwin Campos (Calderón *et al.* 2023).

Aunque existen casos antiguos y aislados de reconocimiento legal de vivienda informal en Perú, como el pueblo de Sullana en 1839 (De Soto 1986), el consenso mayoritario es que el fenómeno social de esta vivienda informal, tal como se lo percibe hoy, se inició después de la década de los cuarenta (Castro y Riofrío 2013). Desde esta fecha, la demografía de Perú ha cambiado drásticamente. En primer lugar, la población de Perú ha crecido enormemente. Según los censos nacionales reportados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú tenía 7 023 000 personas

5 Si bien el énfasis del presente artículo se encuentra en el potencial conflicto entre la propiedad informal y el Estado, en otra investigación he identificado que es también posible que, ante un potencial conflicto de propiedad informal entre privados, la propia comunidad resuelva la discusión (Arribas 2018). En el caso de asentamientos humanos en el Perú, esto se ha dado mediante juntas vecinales: órganos de decisión y supervisión que la comunidad utiliza para determinar las reglas de conflicto y preferencias de derechos consuetudinarios en el asentamiento.

en 1940, 17 762 000 en 1981 y 31 237 385 personas en 2017 (INEI 2018); es decir, en menos de cien años, la población del país creció más de cuatro veces.

En segundo lugar, el crecimiento de la población fue paralelo a dos procesos migratorios: de la sierra a la costa del Perú y del campo a las zonas urbanas. La migración de la sierra a la costa se puede observar con claridad en la evolución demográfica de la población en el Perú graficada en la figura 1 (INEI 2016).⁶

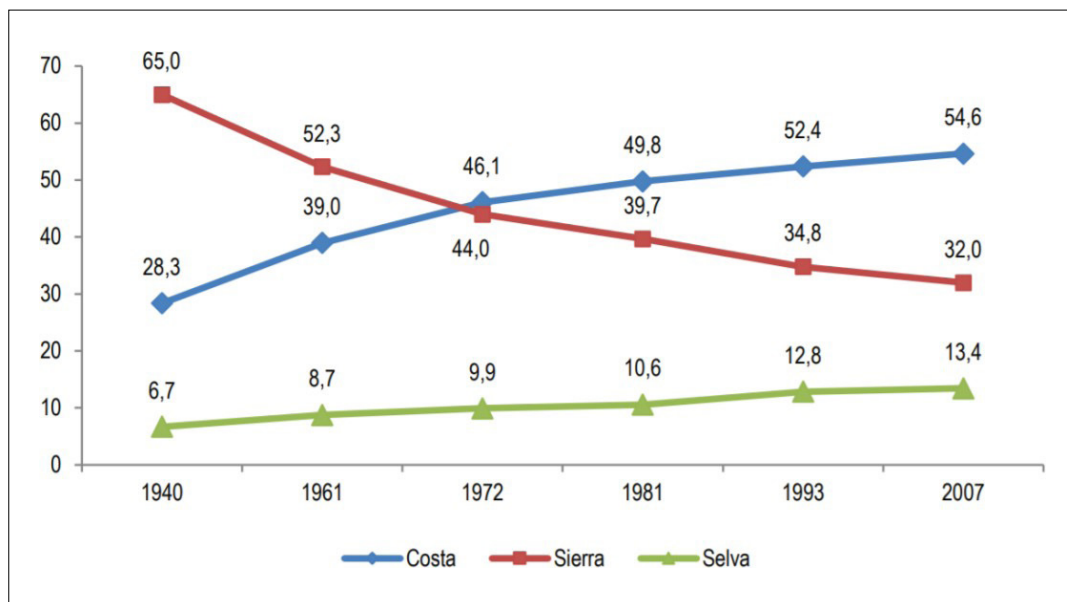


Figura 1

En el último censo realizado en 2017, la población se distribuía de la siguiente manera:

- Costa: 58 %
- Sierra: 28,1 %
- Selva: 13,9 %

Sobre la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, el crecimiento de la población en la ciudad de Lima es prueba de ello. Las ciudades han sido vistas como lugares que ofrecen oportunidades de desarrollo (Matos 1984, Schumacher 1989). Tal es el caso que Lima, en 1940, tenía una población de 630 173 habitantes y, en 2017, presentaba una población de 9 485 405 personas (INEI 2018), concentrando el 30,3 % de la población en el Perú (INEI 2018). En esta línea, entre 2001 y 2018, las viviendas en las ciudades del Perú se han expandido en un 50 % (Espinoza y Fort 2020).

¿Cómo estos cambios demográficos afectaron a la vivienda en el Perú? Las altas tasas de migración no se tradujeron en un aumento de viviendas sociales en el mercado formal, sino en una avalancha de invasiones y la creación de numerosos asentamientos informales (Castro y Riofrío 2013). Por esto, en 1982, el 53,54 % de las viviendas en Perú tenían títulos de propiedad legal, y el 46,46 % no los tenían (INEI 2018).

6 Es importante destacar cómo el proceso migratorio se centra en la interacción entre la costa y la sierra peruana. La selva, en cambio, no muestra un cambio dramático.
7 E. F. Schumacher aborda este punto en su libro de 1973 *Small Is Beautiful*. El autor afirma: «A modo de ilustración, permítanme tomar el caso de Perú. La capital, Lima, situada en la costa del Pacífico, tenía una población de 175 000 habitantes a principios de la década de 1920, hace apenas cincuenta años. Ahora su población se acerca a los tres millones. La alguna vez hermosa ciudad española está ahora infestada de barrios marginales, rodeada de cinturones de miseria que se arrastran por los Andes. Llegan personas de las zonas rurales en un rango de mil al día, y nadie sabe qué hacer con ellas» (Schumacher 1989).

Al respecto, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort realizaron un estudio donde se comparan imágenes satelitales de las ciudades del Perú en 2001 y se estudian las áreas de crecimiento hasta 2018, con imágenes satelitales de años siguientes (Espinoza y Fort 2020). En dicha investigación, se identificaron cuatro tipos de desarrollos urbanos: (i) ocupaciones ilegales (las cuales son el tipo de propiedad informal a las que nos referimos especialmente en este artículo), (ii) lotizaciones informales (otro tipo de propiedad informal), (iii) urbanizaciones formales y (iv) urbanizaciones con base en proyectos de vivienda social. En resumen, el crecimiento de las ciudades en el Perú está altamente concentrado en la creación de propiedad informal: las ocupaciones ilegales y las lotizaciones informales abarcan el 92 % de la nueva de vivienda en el Perú (el 46 % cada uno de ellos). Las urbanizaciones formales representan un 7 % y las urbanizaciones para proyectos sociales, solo el 1 %. En la figura 2, se da cuenta de ello para la ciudad de Lima.



Figura 2

3 Titulización y sus limitados efectos

3.1. Propiedad informal, Estado y políticas de titulización

Hasta 1961, los asentamientos informales estaban prohibidos en el Perú. Sin embargo, ante su continua expansión, el 10 de febrero de 1961 se publicó la primera ley en la que se los reconocía: la Ley número 13517. Esto ocurrió mucho antes que Hernando de Soto publicara *El otro sendero*, en 1986.

En dicha ley, se declaraba que los asentamientos informales creados antes del 20 de septiembre de 1960 tendrían acceso a servicios públicos, a menos que estuvieran en una zona de alto riesgo (por ejemplo, zonas de inundación, entre otras), y deberían recibir títulos legales de propiedad. Con la misma ley, se pretendía prohibir la creación de cualquier nuevo asentamiento humano originado después de la fecha de corte prevista.⁸

Aunque constituir nuevos asentamientos informales estaba prohibido, se seguirían fundando varios de estos. Tal es el caso que el mayor número de asentamientos informales se crearon durante la década de los sesenta, a pesar de la nueva normativa de formalización (Castro y Riofrío 2013).

Un nuevo capítulo se inició con el golpe de Estado del general Juan Velasco Alvarado contra el Gobierno de Belaúnde en 1968. El golpe militar de Velasco pretendía llevar a cabo una revolución social centrada en apoyar a los más desfavorecidos. Su principal objetivo fue reconfigurar la estructura de propiedad de la tierra en el país, bajo el argumento de que se concentraba en un grupo pequeño de terratenientes (Rosas 2009).

Curiosamente, sin embargo, el régimen de Velasco no se mostró inicialmente favorable a la creación de propiedad informal (De Soto 1986). Según De Soto, entre 1968 y 1970, la policía desalojó el 79 % de los nuevos asentamientos informales. Esto terminó abruptamente en 1971, cuando el Gobierno se enfrentó a una invasión por parte de miles de habitantes informales de Pamplona, un área situada en el sur de Lima.

El enfrentamiento físico entre la policía y los colonos fue feroz, causando la muerte de Salvador Saldívar, líder del asentamiento, y el encarcelamiento de Luis Bambarén, obispo católico que apoyaba el nuevo asentamiento. Los invasores, por su parte, capturaron a un comandante de la policía y amenazaron con matarlo si no se detenía el desalojo (De Soto 1986).

El Gobierno tranzó con los invasores. Estos aceptaron reubicar el asentamiento en una zona proporcionada por el Gobierno. Este nuevo asentamiento se denominó posteriormente como Villa el Salvador y es uno de los casos de vivienda informal más emblemáticos del Perú (aproximadamente, el 4,6 % de la población de Lima) (De Soto 1986, INEI 2018).

Pamplona cambió la visión del Gobierno de Velasco respecto a la propiedad informal. Ante el enfrentamiento, el Estado cedió en aplicar la ley para luego tranzar y reconocer las ocupaciones ilegales. La complicidad entre el Estado y la vivienda informal luego se mantendría. Entre 1971 y 1996, se crearon al menos once oficinas gubernamentales diferentes para ocuparse de la vivienda informal (De Soto 1986). Como comenta de Soto, «el Estado fue retrocediendo [en su propósito de aplicar la ley]» (De Soto 1986).

8 Véanse los artículos 1, 2, 4, 6, 7 y 9 de la Ley 13517. Asimismo, véase De Soto (1986) y Castro y Riofrío (2013).

Finalmente, y bajo la influencia de De Soto a partir de los noventa, se generó una nueva dinámica con los asentamientos informales y una perspectiva distinta para la elaboración de leyes de titulación. De Soto propuso reconocer la vivienda informal mediante el otorgamiento de títulos legales. Su idea era similar a lo que ya existía en la Ley número 13517, con dos principales diferencias:

- La primera es que, en la Ley número 13517, se ofrecía proveer de servicios públicos a los asentamientos humanos, además de darles un título de propiedad; es decir, había una voluntad por parte del Estado de asegurar una vivienda que cubriera las necesidades básicas de sus habitantes. Consciente de las deficiencias del Estado, De Soto reducía en su propuesta el trabajo del Estado a entregar títulos de propiedad a los ocupantes, confiando en que el mercado permitiría que, progresivamente, esos servicios básicos se fuesen cubriendo.
- La segunda discrepancia era no tanto de fondo, sino formal. De Soto alegaba que los procedimientos legales para obtener un título de propiedad eran tan complejos que terminaban siendo prohibitivos (De Soto 1986). Por esto, parte esencial de la propuesta de De Soto era simplificar el procedimiento para obtener un título legal de propiedad.

El Decreto Legislativo número 803, promulgado el 15 de marzo de 1996, adoptó las ideas de De Soto. Las dos principales disposiciones de este decreto fueron la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), entidad del Gobierno central encargada de formalizar las viviendas informales y establecer que cualquier morador que poseyera un lote en un asentamiento informal ubicado sobre terreno público antes del 22 de marzo de 1996 podría obtener un título legal de propiedad. Cualquier asentamiento informal creado después del 22 de marzo de 1996 estaba prohibido y no podía obtener un título legal de propiedad. Al igual que la Ley número 13517, el Decreto Legislativo número 803 también intentó implementar una fecha de corte para la creación de asentamientos humanos que se pudieran formalizar.

En 2006, el Congreso sustituyó el Decreto Legislativo número 803 por la Ley número 28687. El principal cambio al Decreto fue ampliar la fecha límite para formalizar los asentamientos informales hasta el 31 de diciembre de 2004.⁹ Lo mismo ocurrió en 2020 con la Ley número 31056, estableciendo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2015. La definición de estas fechas de corte, así como su renovación, no presentan ninguna justificación del legislador: es un criterio aleatorio que se extiende de tiempo en tiempo.

9 Artículos 1 y 3.1 de la Ley 28687. Anteriormente, en 2003, el Congreso emitió una nueva Ley de Municipalidades, por la que se redistribuían muchas de las responsabilidades relacionadas con los asentamientos informales a las municipalidades provinciales, incluyendo la capacidad de iniciar procedimientos de expropiación para los casos en que los asentamientos pretendían formalizarse sobre propiedad privada (artículo 96 de la Ley 27972).

3.2. Limitaciones de las leyes de titulación

Los objetivos principales de las leyes de titulación consisten en transformar la propiedad informal existente en propiedad legal, y detener la creación de nueva propiedad informal; es decir, se plantea eliminar la propiedad informal entendiéndola como un fenómeno estático, lo que, como veremos, es un error.

La entrega de títulos de propiedad, y la imposición de una fecha de corte para la regularización de posesiones informales, son la manifestación de lo antes indicado. Si se otorgan títulos de propiedad a aquellos titulares informales que existen hasta hoy, se elimina la propiedad informal, transformándola en propiedad legal. De otro lado, si se establece una fecha de corte para reconocer la creación de propiedad informal, toda aquella que se constituye a partir de dicha fecha estará prohibida. Sin embargo, lo indicado al término del epígrafe 3.1 precedente demuestra que la propiedad informal no ha sido eliminada y tampoco ha decrecido. Más bien, entre 2001 y 2018, a pesar de no estar inmersos en ninguna nueva ola migratoria entre regiones, se ha seguido creando propiedad informal. Entre estos años, el 46 % de las nuevas viviendas en las ciudades del Perú se habrían creado con base en ocupaciones ilegales, contra solo un 7 % por vía de urbanizaciones formales.

Autores como Calderón, Valencia y Campos consideran que, a partir de las leyes de titulación de los noventa, se incentivó la expansión de las viviendas informales (Calderón *et al.* 2023). La nueva visión individualista tomada por De Soto cambió la narrativa respecto del ocupante ilegal. Como señala Roy, De Soto grafica a los ocupantes informales como una especie de héroes neoliberales que se abren espacio ante la ineficiencia del Estado (Roy 2005). Más allá de las razones, es un hecho irrefutable que, entre 2001 y 2018, la propiedad informal ha crecido, tal como lo confirman los censos referidos del INEI y diversos trabajos empíricos recientes al respecto (Espinoza y Fort 2020, Calderón *et al.* 2023).

Considero que el fracaso de estas leyes de titulación puede tener como principal razón una comprensión equivocada de la propiedad informal, entendiéndola como un fenómeno social estático que se explica en un evento pasado. Siguiendo la narrativa de De Soto, la propiedad informal se habría expandido a causa de las migraciones a las ciudades hasta los ochenta. Ello, como se demuestra en recientes trabajos empíricos (Espinoza y Fort 2020, Calderón *et al.* 2023), no es correcto. Aún sin fenómenos migratorios, la propiedad informal es la principal fuente de creación de vivienda en el Perú, al punto que ya no solo se trataría de ocupaciones ilegales vía invasión, sino que también se generaría propiedad informal a través de venta de lotificaciones informales o ventas en el contexto de tráfico de terrenos.

La propiedad informal es un fenómeno social dinámico y continuo. En el contexto de propiedad informal con base en posesiones

ilegales, desde la década de los cuarenta hasta la actualidad, existe una demanda creciente e insatisfecha de vivienda en las ciudades. Ante la incapacidad del Estado de ofrecer una alternativa pública a estos sectores de la población, la propiedad informal se ha expandido junto con el crecimiento continuo de la población. Prueba de ello es que, si bien entre 2001 y 2018 las viviendas en las ciudades del Perú se han expandido en un 50 %, solo el 1 % se debe a vivienda social promovida por el Estado.

En tal sentido, la implantación de fechas de corte en las leyes de titulación no resulta efectivo. Aun cuando el sistema legal ha pretendido incluir una prohibición generalizada de creación de propiedad informal, lo que se observa desde la primera ley de titulación en 1961 hasta la última en 2020 es que esta se ha continuado creando, aun en contra de la ley.

Un punto adicional para considerar es que ni las leyes de titulación ni la propiedad informal resuelven la falta de implementación de servicios públicos en los asentamientos humanos. A pesar de la predicción de De Soto, conceder los títulos de propiedad no genera a corto plazo la implementación de servicios de agua, luz y alcantarillado. Se observa que, en promedio, los asentamientos humanos deberán esperar catorce años para obtener estos servicios del Estado (Espinoza y Fort 2020). Hasta que ello ocurra, los ocupantes ilegales tendrán que cubrir estas necesidades de forma privada. En el caso de la provisión de agua, esto implicará en muchos casos pagar un valor mucho más elevado que el que se pagaría en una urbanización formal (Arribas 2018).

4 Prescripción adquisitiva

La prescripción adquisitiva de dominio es una institución de larga data en el derecho civil continental (Arribas y Lau 2011), teniendo su origen en la usucapión del derecho romano, tal como se da cuenta en las *Institutiones* de Justiniano (Ortolan 1847). La prescripción adquisitiva se encuentra hoy regulada virtualmente en todos los códigos civiles en el mundo occidental.¹⁰

En el caso peruano, la prescripción adquisitiva de dominio está presente desde la promulgación del primer Código Civil aplicable a toda la nación posindependencia.¹¹ Es así como el Código Civil de 1852 se regulaba en los artículos 526 y siguientes. El legislador mantendría la práctica en el Código Civil de 1936 (artículos 871 y siguientes) y en el actual Código Civil de 1984 (artículos 871 y siguientes).

A través de la prescripción adquisitiva, un poseedor ilegítimo (no propietario) adquiere, en virtud de la ley, un derecho de propiedad sobre un bien. Para el caso de los bienes inmuebles en el Perú, la posesión tendrá que ser pacífica, pública, continua y como

10 Solo por dar algunos ejemplos en la región, en el artículo 673 del Código Civil colombiano, el artículo 588 del Código Civil chileno y el artículo 2524 del Código Civil argentino, se reconoce la prescripción adquisitiva de «dominio» como modo de adquisición de propiedad. En el caso peruano, tenemos los artículos 950 y siguientes.

11 Luego de la independencia del Perú en 1821, existe un breve período donde el país se divide en los Estados Nor- y Sud-Peruano. En 1836, ambos Estados decretaron la aplicación del Código Civil de Santa Cruz a sus países, pero luego en 1838 estos serían abolidos, para dar pase a un período de codificación que concluiría con la promulgación del Código Civil de 1852 (Luna Victoria León 1988, Basadre 1945).

propietario. En caso de que exista mala fe, el plazo de posesión deberá ser de diez años. De existir buena fe y justo título, dicho plazo se reduce a cinco.

Conforme con el artículo 952 del Código Civil peruano de 1984, además, la prescripción adquisitiva opera de pleno derecho; es decir, el poseedor se hace propietario por el solo paso del tiempo cuando su tenencia cumple con los requisitos antes indicados. Si dicho poseedor quiere tener un reconocimiento, podrá acudir al juez o al notario público para que se declare su adquisición y se le entregue un título legal de propiedad. La declaración de prescripción adquisitiva por el juez o el notario, entonces, no constituye el derecho; solo lo reconoce y entrega un título formal de propiedad. La propia ley será la que cause la adquisición del poseedor, de forma automática.

Solo leer estos párrafos lleva a reflexionar sobre la relación entre la usucapión y la propiedad informal. Los titulares informales son poseedores ilegítimos de un inmueble sobre el que no tienen un título legal de propiedad y, justamente, la prescripción adquisitiva de dominio comprende este supuesto de hecho.

Esta relación aparentemente obvia no ha sido advertida por quienes escriben de propiedad informal (De Soto 1986) ni por quienes estudian la prescripción adquisitiva (Gonzales 2010). En este epígrafe, indagamos sobre el fundamento de la prescripción adquisitiva, su potencial relación con los propietarios informales y sus limitaciones para resolver la informalidad en la vivienda en el Perú.

4.1. Fundamento de la prescripción adquisitiva de dominio

En otra investigación me he referido ya a los fundamentos que justifican la existencia de la prescripción adquisitiva de dominio, y cómo hemos heredado estas justificaciones de, entre otros, el derecho francés (Arribas y Lau 2011). La posición mayoritaria para justificar la existencia de la prescripción adquisitiva de dominio siempre ha estado en la prueba de la propiedad. Podemos ver esto tanto en el derecho peruano (Bullard 1987) como en el francés (León y Mazeud 1960), e inclusive en el derecho anglosajón de Estados Unidos de América (a pesar de pertenecer este al *common law*) (Cooter y Ulen 1998).

En resumen, gracias a la prescripción adquisitiva, se limita el plazo por el que se deben revisar los títulos de transferencia de una propiedad para validar el derecho del propietario actual. Esto evita la coloquialmente llamada «prueba diabólica», que consistiría en validar todos los títulos de la propiedad del terreno hasta el momento en el que se originó el derecho sobre él.

Imaginemos una vivienda en el centro de Lima: ¿qué implicaría remontarnos a la creación del derecho de propiedad sobre el terreno?

Se tendrían que revisar todos los títulos de propiedad que toda persona ha tenido sobre el predio entre hoy y, por lo menos, 1821, cuando se proclamó la independencia del Perú. A través de la prescripción, en cambio, esta revisión se limita al plazo máximo de prescripción: diez años. Así, la usucapión permite que los distintos agentes del mercado puedan tener seguridad sobre la validez del título legal de propiedad de quien vende su terreno a un coste razonable de búsqueda.

Además, en el análisis económico del derecho, se han elaborado argumentos de eficiencia para justificar la existencia de la prescripción adquisitiva de dominio (Cooter y Ulen 1998). En resumen, se prefiere al poseedor que ocupa y utiliza el predio sobre el propietario legal, porque el segundo, en su silencio e inacción, condena al inmueble a mantenerse en un estado improductivo, mientras que el primero, a pesar de su ilegitimidad, causa lo contrario. Si bien es posible encontrar este argumento transcrito en la doctrina local, a mi parecer sería un error considerar que esta postura es aceptada de manera equivalente a la de la prueba de la propiedad.

4.2. Desconexión entre propiedad informal y prescripción adquisitiva

Los Códigos Civiles peruanos de 1852 y 1936 fueron redactados de manera previa a la oleada de invasiones y migraciones que activa el crecimiento de la propiedad informal. Como se explicó, estos eventos se inician con claridad a partir de la década de los cuarenta. Por esto, cuando se reguló el Código Civil de 1852 y 1936, la propiedad informal no era aún un elemento que considerar. El fundamento principal se sustentaba en la prueba de la propiedad.

El Código Civil de 1984, si bien nace pocos años antes de la publicación de *El otro sendero*, siguió el patrón de sus dos antecesores. A pesar de que la proliferación de los asentamientos humanos ya era un hecho generalizado (para 1984, casi el 50 % de la vivienda en Perú se basaba en propiedad informal), en la norma civil, no se tomaba atención particular a ello. Esto se muestra en la exposición de motivos del Código Civil de 1984 para el libro de derechos reales (Maisch Von Humboldt 1985a), y las publicaciones de su principal comisionada y su principal comisionado: Lucrecia Maisch Von Humboldt (Maisch Von Humboldt 1985b) y Jorge Avendaño (Avendaño 2011). En estas obras nada se dice sobre la creciente propiedad informal, y que podría ofrecer el derecho civil al respecto.

Por esto también surge la urgencia de crear las leyes de titulación comentadas en el epígrafe 3, para otorgar títulos de propiedad a los poseedores ilegítimos. Antes de la creación de estas normas, se pensaba que no existía ninguna ley con la que se pudiese sanear la situación de los ocupantes ilegales. Se legisló asumiendo que había un vacío que cubrir cuando la prescripción adquisitiva, vista de otro ángulo, ya tenía cubierta buena parte del problema.

A través de la prescripción adquisitiva, de forma automática, los titulares informales adquieren un derecho legal de propiedad sobre la tierra que poseen. En el Código Civil, en su artículo 952, se señala que la sentencia con la que se resuelve el proceso de prescripción adquisitiva en favor del poseedor es meramente declarativa; es decir, si el poseedor que mantiene la propiedad informal ha cumplido con los requisitos de la posesión indicados en el artículo 950, cumplido el plazo de cinco o diez años, dependiendo de si estamos ante la buena o mala fe, respectivamente, el propietario informal se transforma de manera instantánea en un propietario legal.

Lo explicado sobre los fundamentos tradicionales de la prescripción adquisitiva, principalmente como instrumento para facilitar la prueba del derecho de propiedad, hacía imposible para el experto en derecho de propiedad de los ochenta y noventa ver en la prescripción adquisitiva una potencial solución a la propiedad informal. La doctrina que inspiró la redacción del Código Civil de 1984 bien podría haberse encontrado en un país donde no existían prácticamente viviendas informales, como Francia, Alemania o España, pues de estos países provenían los principales autores revisados por los especialistas que redactaron el Código Civil de 1984.

4.3. Limitaciones de la prescripción adquisitiva de dominio

Si bien es posible hoy ampliar la perspectiva respecto de la prescripción adquisitiva de dominio, y tratar de vincular esta institución tradicional del derecho civil con el fenómeno más bien reciente de la propiedad informal, es importante anotar las limitaciones que tendrá la prescripción en transformar propiedad informal en propiedad legal. Este apartado se centra en las siguientes tres limitantes: la obtención de un título legal de propiedad luego de transcurrido el plazo de prescripción, quién es el titular de la acción de prescripción y la prescripción sobre bienes del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, existe una crítica común al posible efecto de la prescripción adquisitiva de dominio y lo mencionado respecto de las leyes de titulación: si bien en ambos casos se obtendrían títulos legales de propiedad, no se implementan los servicios públicos necesarios para que el terreno sea habitable. Como indicamos en el epígrafe 3, esto implicará que los propietarios informales tomen en promedio catorce años para obtener la provisión de los servicios de luz, agua y alcantarillado (Espinoza y Fort 2020).

4.3.1. Obtención de título legal de propiedad

La prescripción adquisitiva de dominio genera una adquisición automática del derecho de propiedad cuando se cumplen con los requisitos correspondientes de la posesión. Por esta razón, la sentencia que pone fin al proceso de prescripción adquisitiva de do-

minio es declarativa. No obstante, esta adquisición no genera en automático un título de propiedad que respalde el derecho del poseedor.

A efectos de que el poseedor adquiriera un título legal de propiedad, el propietario informal tendrá dos alternativas: iniciar un proceso judicial o notarial de prescripción adquisitiva. Respecto del proceso judicial, este será un proceso civil de tipo contencioso; es decir, se espera que exista discusión entre el poseedor que adquiere por prescripción y el titular del derecho legal de propiedad que sería despojado.

Por la importancia de sus efectos, el proceso judicial de prescripción adquisitiva será uno de conocimiento, que es la vía procedimental más larga dentro de los procesos contenciosos. Esto permitirá que tanto el poseedor como el propietario legal tengan un amplio espacio de actuación de pruebas y discusión de alegatos. Lo anterior implica un proceso de larga duración. Asumiendo que el eventual proceso es llevado hasta la última instancia posible, que sería la Corte Suprema, estamos ante al menos diez años para la conclusión del proceso.

Alternativamente, tras la promulgación de la Ley número 27157 en 1999, y la Ley número 27333 en 2000, es posible iniciar un proceso no contencioso de prescripción adquisitiva a nivel notarial. Los notarios no pueden resolver conflictos como lo hace un juez, por lo que este procedimiento solo podrá concluir de manera favorable al poseedor si es que el propietario legal no se opone a la adquisición de quien prescribe. Para ello, se tendrá que comunicar sobre la intención del poseedor de adquirir la propiedad del bien de distintas formas como, por ejemplo, en publicaciones en periódicos de gran circulación.

Si es que el propietario legal se opone a la adquisición del poseedor, el notario deberá dar por terminado el procedimiento notarial, dejando abierta la posibilidad de que el poseedor inicie el proceso judicial correspondiente. Sin embargo, si es que el propietario legal no se opone a la adquisición del poseedor, el poseedor podría adquirir un título de propiedad en menos de seis meses de haber iniciado el procedimiento notarial.

Además de las complejidades intrínsecas comentadas para cada proceso, se debe incluir en el análisis los costes que implica cada uno de ellos. Bajo el sistema legal peruano, será siempre necesario que el poseedor contrate a un abogado para que lo represente en el proceso judicial de prescripción adquisitiva. Si bien ello no es necesariamente un requisito para el procedimiento notarial, es bastante improbable que un poseedor pueda iniciar este procedimiento sin asesoría legal, considerando la cantidad de requisitos y particularidades del procedimiento.

En adición a los costes de asesoría legal, ambos procesos implicarán un coste monetario directo. Para litigar en el poder judicial,

aunque montos menores, será necesario realizar distintos pagos de tasas judiciales. A nivel notarial, será necesario pagar los honorarios del notario, que pueden tener un valor considerable.

Al concluir el proceso de prescripción adquisitiva, notarial o judicial, si el inmueble en cuestión cuenta con una partida en registros públicos, también se deberán asumir los costes para inscribir este nuevo título en la partida registral correspondiente. Para lograr la inscripción, también podrán requerirse costes de asistencia legal adicional, en tanto es siempre posible que el registrador a cargo formule observaciones que se deban subsanar antes de que se realice la inscripción.

En resumen, si bien la norma civil puede generar una adquisición automática de propiedad en favor del poseedor, el nuevo propietario no recibirá de manera automática un título legal de propiedad. Para ello será necesario que este incurra en una serie de costes para que, luego de un procedimiento de fácilmente diez años, se le declare «propietario» y se le otorgue un título legal y formal de propiedad.

4.3.2. Titular de la acción de prescripción adquisitiva de dominio

Algo implícito en lo desarrollado en el apartado 4.3.1, pero sumamente relevante, es que el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, a diferencia de los procesos de titulación, se dan siempre a iniciativa de parte. El poseedor tiene que presentar una demanda de prescripción adquisitiva en el poder judicial, o presentar una solicitud de declaración de prescripción adquisitiva ante el notario público para que se inicie el procedimiento y pueda tener la posibilidad de ser declarado «propietario legal» del inmueble, y recibir un título que respalde su derecho.

En contraste, las leyes de titulación han venido acompañadas en muchas ocasiones con campañas de titulización. En estos casos, funcionarios del Estado se acercan a zonas donde es conocido que no se cuentan con títulos legales de propiedad, se empadrona a los propietarios informales y se da la posibilidad de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente para adquirir un título legal de propiedad sobre el inmueble poseído.

Los procedimientos de prescripción adquisitiva, al tener que ser iniciados a pedido de parte, implican un conocimiento técnico en el poseedor; es decir, el poseedor necesitaría tener el conocimiento legal suficiente para saber que existe este procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio, cuáles son los requisitos para iniciarlo, sus costes y efectos.

Finalmente, la existencia de los costes en tiempo y dinero indicados en el apartado 4.3.1 pueden representar un desincentivo en el poseedor para iniciar el proceso de prescripción adquisitiva de dominio; sobre todo, considerando la legitimidad que la propie-

dad informal tiene en el Perú, donde muchos de los distritos más poblados se han formado de manera informal y no vienen siendo cuestionados.

4.3.3. Prescripción sobre bienes del Estado

Es común que los asentamientos humanos se establezcan sobre tierras de propiedad del Estado; esto considerando que, en Perú, no existen predios sin dueño (inmuebles que sean *res nullius*). Todos los predios son de propiedad de alguna persona, ya sea de un privado o del Estado.

La inexistencia de los *res nullius* para los predios se consolidó durante la reforma agraria del Gobierno del general Velasco Alvarado. Como parte de la Ley de Reforma Agraria,¹² todas las tierras eriazas, abandonadas o improductivas pasaban a ser propiedad del Estado de forma automática. Es así como muchos de los terrenos desocupados en el país son de propiedad del Estado.

Los terrenos objetivo para una invasión son justamente tierras que no están siendo utilizadas. Por esto, es común que varios de los terrenos sobre los que se ha pretendido instalar un asentamiento humano en el tiempo fuesen de propiedad del Estado. Sin embargo, en el año 2010 se emitió la Ley número 29618, en la cual se decretó como «imprescriptible» cualquier inmueble de titularidad de Estado. La norma era aplicable tanto a inmuebles del Estado bajo dominio público como bajo dominio privado.

Parece justificado que no sea posible adquirir por prescripción adquisitiva un bien de dominio público. Estos cumplen una función colectiva dentro del Estado que, en principio, debe repercutir en beneficio de todos los ciudadanos; por ejemplo, un parque público, carreteras a lo largo del país o las veredas peatonales. Permitir la prescripción de estos predios implicaría un perjuicio directo contra el interés público, haciendo en algunos casos imposible la convivencia social (por ejemplo, si una persona pudiese prescribir una franja de la carretera panamericana que conecta el Perú de norte a sur).

En cambio, los predios bajo dominio privado del Estado, como puede ser un inmueble comprado por una entidad estatal para instalar sus oficinas, se rigen por las reglas comunes del derecho civil. El Estado podrá disponer de estos bienes vendiéndolos, o alquilándolos a un tercero. Respecto de estos predios, el Estado actúa como un privado.

Si este es el caso, y considerando que las tierras de propiedad del Estado sobre las que se generan los asentamientos humanos son más bien áreas desocupadas, no destinadas a un fin público específico, no parece razonable que no se puedan adquirir por prescripción. Sin embargo, la limitante se encuentra actualmente vigente por lo que, por regla general, la prescripción adquisitiva respecto de un bien del Estado estaría prohibida.¹³

12 Artículo 7, Decreto Ley número 17716, aprobado el 24 de junio de 1969.

13 En contraste, considerar que la Ley número 28687 indica que, cuando la propiedad informal se mantenga sobre un bien de dominio privado del Estado, estos predios sí podrán ser parte de las políticas de titulización.

5

Conclusión: la intersección de las reglas de titulación y la prescripción como propuesta

La propiedad informal es una realidad vigente en el Perú, y existente también en distintas partes del mundo. Como se ha demostrado, las normas sobre titulación no han cumplido sus objetivos: hasta la fecha, existe más propiedad informal que la que existía en 1982 y, de 2001 a 2018, la propiedad informal con base en ocupaciones ilegales representó el 46 % de la creación de nuevas viviendas en el Perú. Por su parte, la prescripción adquisitiva de dominio, si bien presenta varios aspectos positivos a efectos de transformar la propiedad informal en propiedad legal, encuentra también diversas limitaciones que, en la práctica, han hecho que esta opción pase inadvertida en la discusión sobre ocupaciones ilegales en el Perú (*i. e.*, proceso largo y costoso, que se inicia por acción de parte, y donde no es posible adquirir propiedades del Estado). Dicho esto, ¿para dónde dirigir la mirada del investigador y el legislador al reflexionar sobre la propiedad informal?

Parece necesario revisar si el objetivo de las normas de titulación es correcto. ¿Queremos eliminar la propiedad informal? De ser negativa esa respuesta, carece de sentido insistir en implantar «fechas de corte» en las leyes de titulación. La realidad ha demostrado que, aun prohibiendo la creación de nueva propiedad informal, su crecimiento ha sido una constante desde 1961, fecha en la que se emitió la primera ley de titulación. No solamente la propiedad informal existente ha crecido en los últimos años, sino que la propiedad informal basada en ocupaciones ilegales representaría el 46 % de las nuevas viviendas construidas en el Perú entre 2001 y 2018. En este contexto, no solo es un hecho que las leyes de titulación han fracasado en su intención de eliminar la propiedad informal, sino que parecería testarudo insistir en el objetivo.

La propiedad informal en el Perú es un fenómeno social dinámico y continuo. La creación de estas viviendas con base en ocupaciones ilegales, revistiendo el derecho de posesión de los ocupantes con una costumbre *contra legem* local especial, se ha mantenido desde sus inicios en la década de los cuarenta hasta la fecha. A pesar de lo previsto en las leyes de titulación, y algunas acciones ejecutivas del Estado en contra de la propiedad informal, esta ha subsistido y se ha legitimado. Los propietarios informales no temen ser despojados de sus viviendas de forma inminente y, si se presenta alguna amenaza en tal sentido, la propia comunidad donde se construyó la propiedad informal usualmente se ha manifestado en su defensa (Arribas 2022).

Hasta la fecha, el crecimiento de la vivienda en el Perú por vías informales es parte de la oferta que el mercado considera como

válida y es la principal fuente de vivienda en el País (Espinoza y Fort 2020, Calderón *et al.* 2023). ¿Cómo debe reaccionar el Estado? Si reconocemos la característica dinámica y continua de la creación de la propiedad informal, lo apropiado parecería reconocer, de manera flexible, la existencia de la propiedad informal.

Lo dicho no propone otorgar derechos de propiedad legal a toda ocupación ilegal, sino reconocer aquellas ocupaciones ilegales que cuentan con las características de la propiedad informal. No toda ocupación ilegal es «propiedad informal». Será el control continuo del bien en el tiempo, reconocido por una determinada comunidad, lo que creará este derecho consuetudinario de propiedad aún fuera de la ley. Será necesario, entonces, no solo identificar la posesión del bien, sino delinear las convenciones sociales, o la costumbre local especial *contra legem*, que ha generado el respeto de la comunidad por esa posesión. Si se encuentran esos elementos, la ley debería habilitar al ocupante a transformar su posesión ilegítima en el contexto de la propiedad informal en propiedad legal.

En esta línea, la norma civil de prescripción adquisitiva de dominio tiene mucho que aportar a la lógica de la transformación de propiedad informal en propiedad legal. En lugar de una fecha de corte, lo que deberían dictar las leyes de titulación es que se reconozca y entregue un título de propiedad legal a aquella persona que posea el bien cumpliendo con una serie de requisitos concretos a ser verificados por un funcionario público y que validen la existencia de propiedad informal en los términos antes indicados.

La mejora respecto de la prescripción adquisitiva estaría en que la entrega de estos títulos de propiedad no debería estar supeditada a la decisión del juez o notario ni tampoco a los costes tradicionales de este procedimiento. El procedimiento debería ser ejecutado por la autoridad gubernamental del poder ejecutivo encargada de titularizar hoy la propiedad informal (hasta la fecha, principalmente los gobiernos locales). Estos procesos no deberían realizarse solo a iniciativa de parte, sino que el Estado tendría que realizar campañas de titulación, donde de oficio la autoridad observe, requiera y verifique los requisitos necesarios.

La verificación de los requisitos de la posesión no debería ser la misma que en el caso de la prescripción adquisitiva de dominio. Considerando la mucha experiencia técnica que hasta la fecha ya se tiene en titularizar propiedad informal, se podrían listar los elementos concretos necesarios para obtener dicho título; por ejemplo, contar con un certificado de posesión de una antigüedad mínima de un número determinado de años o pagar tributos municipales por el terreno, todos aspectos que en la práctica ya ocurren y que forman parte del camino recorrido por el ocupante ilegal a efectos de transformar su propiedad informal en propiedad legal.

Aunque en este trabajo me refiero al caso peruano, considero que contar con un proceso de transición adecuado de propiedad

informal a propiedad legal sería un objetivo deseable para cualquier Estado donde exista, de forma consolidada, la tenencia de terrenos sin derecho; entre otros, otorgar títulos de propiedad a los poseedores informales da una ventaja práctica en favor del Estado, ya que hacen rastreables los inmuebles que controla de manera privada la población. Esto permite, por ejemplo, aplicar impuestos municipales para los propietarios informales, como es el impuesto predial (impuesto generado anualmente por ser propietario de un inmueble). La potencial recaudación adicional sería importante en Perú, considerando que casi el 50 % de las viviendas se tienen bajo propiedad informal. También se podría exigir a los propietarios informales que cumplan con distintos requisitos constructivos de sus viviendas, como podría ser dejar un retiro para respetar la vía pública, o la aplicación de normas de seguridad en construcción.

Sin embargo, implementar esta alternativa podría generar para el sistema legal algo mucho más valioso: legitimarlo creando la sensación de que las leyes sí se cumplen (fortalecer el *rule of law*). Como se ha explicado, la historia de la propiedad informal en Perú demuestra un continuo retroceso del Estado en aplicar la ley contra la propiedad informal.¹⁴ Ante la confrontación, la mayoría de las veces prevalece la propiedad informal. No por nada, hasta la fecha, la propiedad informal es el principal generador de vivienda.

Lo anterior no resuelve, sin embargo, un problema que tampoco es capturado hoy ni por las leyes de titulación ni por la prescripción adquisitiva de dominio: la provisión de servicios públicos. Al respecto, Espinoza y Fort han indicado que proveer de servicios públicos a sectores informales consolidados puede resultar un 40 % más costoso que hacerlo respecto de terrenos desocupados (Espinoza y Fort 2020). Los mismos autores indican también que, en promedio, el Estado puede tardar catorce años en proveer de estos servicios públicos a las nuevas viviendas.

El dilema de la falta de servicios públicos en la expansión informal de las ciudades nos plantea nuevas preguntas para ser indagadas que escapen del presente artículo: ¿la oportunidad en la que interviene el Estado en la lógica de las leyes de titulación o propiedad informal es acaso demasiado tarde?; ¿sería válido asignar terrenos vacíos a comunidades de forma gratuita tomando las precauciones técnicas necesarias para facilitar luego la instalación de servicios públicos?

La propiedad informal es un fenómeno social en constante construcción, y el estudio de este, por lo tanto, sigue el mismo patrón. Con el presente artículo, se demuestra cómo las herramientas que tiene hoy el sistema legal peruano han probado ser insuficientes para esta realidad. Respecto a cuál es el mejor camino para aproximarnos a la propiedad informal, las propuestas realizadas en esta conclusión son solo puntos de partida exploratorios. Lo que es contundente, sin embargo, es que, en un país donde la propiedad informal tiene el rol protagónico en la creación de vivienda, negar

14 Para mayor detalle, refiérase a Arribas (2018, 2022).

su existencia presente y futura equivale a cerrar los ojos con la esperanza de que, con el tiempo, se detenga.

6 Agradecimientos

El autor agradece al Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (Cicaj) de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú por el soporte en la realización de la presente investigación. Asimismo, el autor agradece los valiosos comentarios de Talía Farje y Erick Lau a versiones preliminares del presente artículo.

7 Bibliografía

- ARRIBAS G (2018). The Fog Catchers: The Rise of Property beyond the Cost-Benefit Approach. *University of Denver Water Law Review* 21:237-265.
- ARRIBAS G (2022). The Crossing Paths: A Property Account of Social Unrest in Peruvian Mining. Tesis doctoral. Yale Law School.
- ARRIBAS G, ERICK L (2011). Acerca de la Prescripción Adquisitiva: ¿saliendo de la caverna? *Themis Revista de Derecho* 60:149-166.
- AVENDAÑO VALDEZ J (2011). Derechos reales. *Themis Revista de Derecho* 60:77-83.
- BASADRE J (1945). *Historia del Derecho Peruano*. Editorial Universitaria, Lima.
- BULLARD A (1987). La prescripción adquisitiva y la prueba de la propiedad. *Themis Revista de Derecho* 7:76-80.
- CALABRESI G, MELAMED D (1972). Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral. *Harvard Law Review* 85:1089-1128.
- CALDERÓN J (2019). El Estado y la informalidad urbana. *Pluriversidad* 3:45-64.
- CALDERÓN J (2022). Hacia una Definición Sociológica de la Informalidad Urbana. En: Pírez P, Rodríguez MC (eds.). *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 213-230.
- CALDERÓN J, VALENCIA I, CAMPOS E (2023). De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del siglo XXI. *Territorios* 49:1-26.
- CASTRO M, RIOFRÍO G (2013). La Regularización de las Barriadas: El caso de Villa el Salvador. En: Azuela A, Tomás F (coords.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos: 45-88.
- COASE R (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics* 3:1-44.
- COOTER R, ULEN T (1998). *Derecho y Economía*. Fondo de Cultura y Economía, México DF.
- DE SOTO H (1986). *El Otro Sendero*. Editorial el Barranco, Lima.
- DE SOTO H (2000). *The Mystery of the Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, Nueva York.
- DEMSETZ H (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review* 57(2):347-359.
- ELLICKSON R (1991). *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Harvard University Press, Cambridge.
- ELLICKSON R (1993). Property in Land. *Yale Law Journal* 102:1315-1400.
- ERLICHMAN H (2010). *Conquest, Tribute, and Trade*. Prometheus Books, Buffalo.
- ESPINOZA Á, FORT R (2020). *Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.

- GONZALES G (2010). La usucapión: fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio. *Gaceta Jurídica*, Lima.
- HARDIN G (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-1248.
- HENRI L, MAZEUD J (1960). Lecciones de derecho civil. Ejea, Buenos Aires.
- HOBBS T (1651). *Leviatán*. Penguin Books, Londres.
- HUME D (1740). *Tratado de la naturaleza humana*. Talleres Calpe, Madrid.
- INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA) (1982). *La Vivienda Informal*. <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0166/c151.HTM>, acceso 30 de agosto de 2023.
- INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA) (2016). Perú: Síntesis Estadística 2016 Resumen estadístico. INEI, Lima.
- INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA) (2018). *Estadística e Informática, Perú: Perfil Sociodemográfico, Informe Nacional, Censos Nacionales 2017*. INEI, Lima.
- JOHNSON D (2007). Reflections on the Bundle of Rights. *Vermont Law Review* 32:247-272.
- KRIER JE (2009). Evolutionary Theory and the Origins of Property Rights. *Cornell Law Review* 95:139-159.
- LIEBCAP GD (1989). *Contracting for Property Rights*. Cambridge University Press, Cambridge.
- LOCKE J (1690). *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press, Cambridge.
- LUNA VICTORIA LEÓN C (1988). Código Civil de 1852: lo nacional y lo importado. *Derecho PUCP* 42:73-100.
- MAISCH VON HUMBOLDT L (1985a). Exposición de Motivos del Código Civil de 1984. *Los derechos Reales*. Industria Avanzada, Lima.
- MAISCH VON HUMBOLDT L (1985b). Los Derechos Reales en el nuevo Código Civil Peruano, 1984. *Themis Revista de Derecho* 2:15-17.
- MARX C, KELLING E (2019). Knowing urban informalities. *Urban Studies* 56(3):494-509.
- MATOS MAR J (1984). *Desborde Popular y Crisis del Estado*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- MAUSS M (1950). *The Gift*. WW Norton & Company, Nueva York.
- ORTOLAN M (1847). Explicación histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano. En: *Instituciones de Justiniano* (2004). Editorial Cuzco, Lima.
- OSTROM E (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ROCA LIZARZABURU LF, AVENDAÑO VALDEZ J (2014). Código Civil y Reforma en el Perú: un repaso histórico. *Entrevista a Jorge Avendaño Valdez*. *Themis Revista de Derecho* 66:15-18.
- ROSAS F (2009). *Breve historia general de los peruanos*. Edición el Lector, Lima.
- ROSE C (1999). What Governments Can do for Property (and Vice Versa). En: *Mercurio N, Samuels WJ (eds.). The Fundamental Interrelationships between Government and Property*, Routledge, Nueva York, pp. 209-222.
- ROY A (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association* 71(2):147-158.
- RUBIO M (2004). *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho*. Fondo Editorial de la PUCP, Lima.
- SCHUMACHER EF (1989). *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. First Perennial Library ed., Nueva York.
- SMITH HE (2002). Exclusion Versus Governance: Two Strategies for Delineating Property Rights. *Journal of Legal Studies* 31:453-487.
- WEBB R, BEUERMANN D, REVILLA C (2006). *La Construcción del Derecho de Propiedad*. Colegio de Notarios de Lima, Lima.

EN MEMORIA
IN MEMORIAM

Franz Hinkelammert (1931-2023) Biografía intelectual y contribuciones al pensamiento crítico latinoamericano desde una teología profana

Antonio Luis HIDALGO-CAPITÁN
alhc@uhu.es
Universidad de Huelva
(España)

Ana Patricia CUBILLO-GUEVARA
anapatricia.cubillo@
professor.universidadviu.com
Universidad Internacional
de Valencia
(España)

Franz Hinkelammert (1931-2023) Intellectual biography and contributions to Latin American critical thought from a profane theology

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Biografía intelectual de Franz Hinkelammert**
 - 2.1. Su infancia y juventud en Alemania, entre el Tercer Reich y la Guerra Fría (1931-1963)**
 - 2.2. Su experiencia chilena entre la democracia cristiana y la vía chilena al socialismo (1963-1973)**
 - 2.3. Sus años de transición, entre el exilio alemán y el retorno a América Latina (1973-1982)**
 - 2.4. Su establecimiento en Costa Rica y su participación en el DEI (1982-2007)**
 - 2.5. Sus últimos años y su participación en el GPC (2007-2023)**
- 3. Revisión sistematizada de la obra de Franz Hinkelammert**
 - 3.1. Hinkelammert como economista neomarxista de la dependencia**
 - 3.2. Hinkelammert como teólogo profano de la liberación**
 - 3.3. Hinkelammert como filósofo crítico de la modernidad**
- 4. Comentario final**
- 5. Bibliografía activa**
- 6. Bibliografía pasiva**

Franz Hinkelammert (1931-2023) Biografía intelectual y contribuciones al pensamiento crítico latinoamericano desde una teología profana

Antonio Luis HIDALGO-CAPITÁN
alhc@uhu.es
Universidad de Huelva
(España)

Ana Patricia CUBILLO-GUEVARA
anapatricia.cubillo@
professor.universidadviu.com
Universidad Internacional
de Valencia
(España)

Franz Hinkelammert (1931-2023) Intellectual biography and contributions to Latin American critical thought from a profane theology

Citar como/cite as:

Hidalgo-Capitán AL, Cubillo-Guevara AP (2024). Franz Hinkelammert (1931-2023). Biografía intelectual y contribuciones al pensamiento crítico latinoamericano desde una teología profana. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):214-239.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.9977

Resumen

A modo de homenaje, en memoria de Franz Hinkelammert, en este artículo se construye un relato de la dimensión intelectual de su vida, articulado en cinco etapas, desde su nacimiento en 1931 hasta su fallecimiento en 2023. También se realiza una revisión sistematizada de su obra, a partir de sus libros, estableciéndose tres grandes temas: la teoría neomarxista de la dependencia, la teología profana de la liberación y la crítica filosófica de la modernidad.

Palabras clave: Franz Hinkelammert, teoría de la dependencia, teología de la liberación, crítica de la modernidad.

Abstract

As a tribute, in memory of Franz Hinkelammert, this article constructs an intellectual story of his life articulated in five stages, from his birth in 1931 to his death in 2023. A systematized review of his work is also carried out, based on his books, establishing three major topics: the neo-Marxist theory of dependency, the profane theology of liberation and the philosophical criticism of modernity.

Keywords: Franz Hinkelammert, dependency theory, liberation theology, criticism of modernity.

1 Introducción

El 16 de julio de 2023 falleció en San José (Costa Rica), a los noventa y dos años, Franz Josef Hinkelammert. Fue un intelectual transdisciplinario y gran ensayista, alemán de nacimiento y nacionalidad, y latinoamericano de vocación, residente a lo largo de su vida en Alemania, Chile, Honduras y Costa Rica. Hinkelammert tuvo dos esposas, fue padre de siete hijos¹ y disfrutó de una larga vida; le gustaban el teatro, la música, el baile, el cante, las fiestas, el tabaco, el vino, los licores, el chocolate, la buena mesa y la conversación. Formado en Economía, Teología y Filosofía en las universidades de Friburgo, Hamburgo y Münster, era doctor en Economía por la Universidad Libre de Berlín y fue profesor de diferentes materias de Economía y de Sociología en la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), en la Universidad Libre de Berlín, en la Universidad de Costa Rica, en la Universidad Autónoma de Honduras y en la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Durante más de treinta años, fue docente e investigador del Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) y, tras retirarse, lideró el Grupo Pensamiento Crítico (GPC) durante más de quince años, ambos en Costa Rica.

A lo largo de su vida, Hinkelammert publicó cientos de ensayos sobre teología, filosofía, economía, sociología, política, antropología, psicología y derecho. Este intenso trabajo intelectual le valió numerosas distinciones académicas y sociales. Así, en 2001 el DEI publicó el libro *Itinerarios de la razón crítica. Homenaje a Franz Hinkelammert en sus 70 años*,² que reunió varias entrevistas que le realizaron en los años previos, así como trabajos de sus compañeros del DEI y de reputados teólogos de la liberación. Y, en 2022, la revista *Utopía y praxis latinoamericana* publicó el número monográfico «Utopía y praxis en el humanismo crítico de Franz Hinkelammert»,³ en el que numerosos discípulos de Hinkelammert glosaron su extensa obra con motivo de su 90 cumpleaños. También le concedieron cinco doctorados *honoris causa*: UNA (2002), UniBrasil (2005), Universidad Bolivariana de Chile (2007), Universidad de La Habana en Cuba (2013) y Universidad Nacional de Cuyo en Argentina (2015). Además, recibió el Premio Nacional Aquileo Echeverría (Costa Rica, 2003) y el Premio Libertador al Pensamiento Crítico (Venezuela, 2006). En 2008 la UNA creó en su honor la Cátedra de Pensamiento Crítico Franz Hinkelammert, en torno a la cual se articuló el GPC. Y, en 2017, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador creó la Colección Virtual Franz Hinkelammert, en la que se pueden consultar digitalizados la mayoría de sus trabajos.

Hinkelammert es conocido en toda América Latina por su participación en tres importantes corrientes del pensamiento crítico latinoamericano. En el ámbito de la economía, en el que era doctor, fue uno de los economistas neomarxistas de la teoría latinoame-

- 1 Hinkelammert tuvo siete hijos: con su primera esposa alemana, tres (Johannes, Kathia y Ana) y, con su segunda esposa hondureña, Vilma Pilar Palma, cuatro (Francisco José, Franklin Armando, Diana Maricela y Vilma Paola).
- 2 Disponible en <https://commons.ptsem.edu/id/itinerariosdelar00duqu>.
- 3 Disponible en <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/issue/view/3720>.

ricana de la dependencia y participó en los intensos debates que tuvieron lugar en Santiago de Chile a finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX. En el ámbito de la teología, en el que tenía una variopinta formación y una gran experiencia por su trabajo en el DEI, fue uno de los teólogos profanos de la teología latinoamericana de la liberación. Y, en el ámbito de la filosofía, participó en la red latinoamericana de filósofos de la Modernidad/Colonialidad/Decolonialidad.

En este trabajo, presentamos una biografía intelectual de Hinkelammert, construida en forma de relato a partir de múltiples datos extraídos de diferentes entrevistas y notas autobiográficas y biográficas, identificadas como bibliografía pasiva al final de este documento (Duque y Gutiérrez 2001, Solano 2007, Hinkelammert 2012a, Fernández-Nadal y Silnik 2012, Fernández-Nadal 2017, Mora 2023, Tamayo 2023, Dussel y Colmenares 2023); biografía que viene acompañada de una revisión sistematizada de su obra, en la que se han identificado sus documentos más relevantes y los principales temas de su trabajo intelectual.

2 Biografía intelectual de Franz Hinkelammert

El relato de la vida intelectual de Hinkelammert puede estructurarse en cinco etapas, a partir de una serie de hitos históricos que implicaron cambios profundos en su existencia, como fueron su nacimiento en Alemania en 1931, su establecimiento en Chile en 1963, su retorno a Alemania en 1973, su establecimiento definitivo en Costa Rica en 1982, su jubilación en 2007 y su fallecimiento en 2023. De aquí surgen las siguientes etapas de su biografía intelectual: su infancia y juventud en Alemania, entre el Tercer Reich y la Guerra Fría (1931-1963); su experiencia chilena, entre la democracia cristiana y la vía chilena al socialismo (1963-1973); sus años de transición, entre el exilio alemán y el retorno a América Latina (1973-1982); su establecimiento en Costa Rica y su participación en el DEI (1982-2007), y sus últimos años y su participación en el GPC (2007-2023).

2.1. Su infancia y juventud en Alemania, entre el Tercer Reich y la Guerra Fría (1931-1963)

Franz Josef Hinkelammert nació en Emsdetten, una pequeña localidad de la provincia de Westfalia de la República de Weimar. Y lo hizo el 12 de enero de 1931, dos años antes del establecimiento de la Alemania nazi (1933-1945) aunque, durante la Segunda Guerra Mundial, se trasladó a la cercana localidad de Herford, de unos cuarenta mil habitantes.

Hinkelammert creció en una familia católica conservadora, siendo el segundo hijo de tres hermanos (Hildegart, Franz y Paul) del matrimonio formado por Maria Kippenbrock y Josef Hinkelammert. Su madre fue ama de casa, mientras que su padre fue un veterano de la Primera Guerra Mundial (con importantes secuelas físicas), que se desempeñaba como maestro de escuela (pese a contar con un doctorado en Economía)⁴ y que, durante la Segunda Guerra Mundial, trabajó como maestro de los soldados que debían recualificarse al abandonar el Ejército, por no ser ya aptos para el servicio. El carácter religioso de su padre, que era próximo al ala democrática de los católicos alemanes (que se convertiría en la Unión Demócrata Cristiana —CDU— en 1949), hizo que su familia mantuviese una actitud crítica frente al nazismo, pese a vivir en una casa facilitada por el Ejército alemán. Su interés por cuestiones teológicas le hacía sostener que todo modelo económico tenía como axioma una determinada teología.

Hinkelammert tuvo una infancia feliz y, aunque se vio obligado, como todos los niños alemanes de más de diez años, a participar en las Juventudes Hitlerianas, apenas padeció los horrores de la Segunda Guerra Mundial, que tuvo escaso impacto en las zonas rurales de Westfalia, más allá de algunos bombardeos aéreos de los aliados en 1940 y 1941. Además, se libró de ir al frente porque, cuando Alemania se rindió, él aún no había cumplido la edad de reclutamiento (quince años), y tampoco debió realizar ningún servicio militar alguno posterior (librándose así del adoctrinamiento que se produce en el Ejército). Aunque sí recordaba escenas que percibía como amenazantes, pero que no terminaba de comprender; escenas como la desaparición, de las calles de su pueblo, de las personas que llevaban una estrella amarilla cosida a su ropa, los trenes que pasaban llenos de prisioneros o los soldados que cantaban consignas de odio.

En 1944 comenzó la ocupación aliada de Alemania y la casa donde vivía Hinkelammert en Herford fue confiscada por el Ejército estadounidense. Por ello, la familia de Hinkelammert se vio obligada a trasladarse: primero, a casa de un familiar y, después, a la cercana localidad de Melle, de unos seis mil habitantes, que finalmente quedó bajo el control del Gobierno militar británico. Este Gobierno militar terminó por incluir a Melle dentro de la región de Baja Sajonia y a Emsdetten y Herford en Renania del Norte-Westfalia que, desde 1949, se integrarían como *Länder* en la República Federal Alemana (RFA). Los años de adolescencia en Melle fueron los años en los que Hinkelammert, escuchando a las personas adultas supervivientes de la guerra, terminaría de procesar su conocimiento de los horrores de la Alemania nazi y de la Segunda Guerra Mundial y de interpretar las escenas que recordaba de su infancia. La huella que el nazismo dejó en la infancia de Hinkelammert puede observarse en su crítica constante a los totalitarismos. En esos años, también tuvo su primer acercamiento intelectual al marxismo, con la lectura de *El manifiesto comunista*.

4 Josef Hinkelammert se doctoró en 1936 con la tesis *Alcoholismo social y familia*.

Tras concluir sus estudios de bachillerato en 1949, Hinkelammert ingresó en el noviciado jesuita de Friedrichsburg, para formarse como teólogo (y sacerdote), pero, tras un año en ese centro y pese al interés por la teología, fue incapaz de adaptarse a la disciplina jesuítica y lo abandonó. La teología fue, pues, la primera vocación intelectual de Hinkelammert y su interés por ella lo acompañó toda su vida.

Posteriormente, Hinkelammert fue testigo del llamado «milagro económico alemán», la rápida recuperación económica del país bajo los gobiernos de Konrad Adenauer y la democracia cristiana (1949-1963), y del comienzo de la Guerra Fría, incluyendo la construcción del Muro de Berlín en 1961. Fueron los años universitarios de Hinkelammert, quien, impulsado por las recomendaciones de su padre, comenzó sus estudios de Economía en la Universidad de Friburgo en 1950, pasando posteriormente por la Universidad de Hamburgo y la Universidad de Münster, donde finalmente se graduó en 1955. La universidad alemana de los años cincuenta se caracterizaba por una gran flexibilidad en la conformación del plan de estudios de grado de cada estudiante, lo que le permitió a Hinkelammert matricularse en una gran variedad de cursos universitarios, que incluían materias de Derecho, Literatura, Psicología, Sociología, Filosofía, Teología y Economía, pero, dado que superó los cursos mínimos necesarios para obtener el diploma en Economía, se tituló finalmente en esta disciplina. En la Universidad de Friburgo tomó un curso de un año de Filosofía con el filósofo existencialista cristiano Max Müller, discípulo de Heidegger y, entre los cursos de Teología que llevó, se incluyeron algunos sobre la Doctrina Social de la Iglesia (inspiración de la democracia cristiana), impartidos por el teólogo católico Joseph Höffner en la Universidad de Münster (años después, cardenal y arzobispo de Colonia), lo que sería clave, posteriormente, para su vinculación con la Fundación Konrad Adenauer. Además, Hinkelammert, tras perder a sus padres en 1953, fue ayudante de Höffner, obteniendo así los ingresos necesarios para terminar sus estudios.

Durante sus estudios de Economía, le llamó la atención el modelo neoclásico de competencia perfecta (equilibrio general), por suponer que todos los agentes que participaban en el mercado tenían un conocimiento perfecto de las casi infinitas variables que intervenían en las decisiones de consumo, producción y distribución de la economía de mercado. Aceptar este axioma, para Hinkelammert, era lo mismo que aceptar que la existencia de sujetos omniscientes operando en el mercado y la omnisciencia, según había aprendido en sus estudios de Teología en el seminario y la universidad, era una cualidad reservada exclusivamente a Dios. Había, por tanto, una contradicción entre los conocimientos económicos y teológicos que había adquirido.

Terminada su licenciatura, Hinkelammert obtuvo una beca, en el Instituto de Europa del Este (OEI) en la Universidad Libre de Ber-

lín (FUB), para estudiar Economía Socialista de la Unión Soviética y de otros países de la Europa oriental, bajo la dirección del economista alemán Karl Thalheim, un antiguo intelectual nazi entonces reconvertido en intelectual anticomunista. Hinkelammert simultaneó estos estudios con cursos diversos, entre los cuales se cuentan cursos de Teología Católica impartidos por el teólogo católico Marcel Reding y cursos de Teología Protestante impartidos por el teólogo luterano Helmut Gollwitzer; cursos que serían muy relevantes para la concepción ecuménica de la teología que lo acompañaría durante toda su vida.

Durante los años cincuenta y en el contexto de la Guerra Fría, bajo la dirección de Thalheim y con financiación de la estadounidense Fundación Ford, el OEI de FUB se convirtió en el principal centro de investigación sobre la economía socialista de la Europa occidental, siendo su principal objetivo la comprensión profunda y rigurosa del socialismo real para, posteriormente, poder realizar una crítica fundamentada de ello. Se trataba de un centro de investigación con una clara orientación anticomunista y en el que el Servicio Federal de Inteligencia (BND) reclutaba a algunos de sus miembros. Durante su formación en este centro, Hinkelammert profundizó en el estudio del pensamiento de Karl Marx, Friedrich Engels, Vladímir Lenin y Iósif Stalin, y también en el pensamiento de Adam Smith, David Ricardo, Max Weber y Friedrich Hayek; de ahí procedía su interés por el marxismo y por el neoliberalismo que marcarían toda su obra.

En este mismo centro, y en la línea de investigación de la economía de planificación central de la Unión Soviética, Hinkelammert continuó con sus estudios de posgrado en Economía, obteniendo su doctorado en 1961, con una tesis titulada *El proceso de crecimiento de la economía soviética* (en alemán) (Hinkelammert 1961). En su tesis, Hinkelammert criticó el modelo de planificación central, por suponer que los agentes que participaban en la elaboración del plan tenían un conocimiento perfecto de las casi infinitas variables que intervenían en las decisiones de consumo, producción y distribución de la economía de planificación central. Y, al igual que le ocurría con el modelo neoclásico de competencia perfecta, para Hinkelammert, aceptar este axioma era lo mismo que aceptar la existencia de sujetos omniscientes elaborando el plan, y la omnisciencia, según la teología, era una cualidad reservada exclusivamente a Dios. En esta tesis ya pueden encontrarse los primeros esbozos de su análisis teológico de la sociedad occidental.

Este análisis crítico de las economías de planificación central, que empatizaba con la perspectiva democristiana y anticomunista del Gobierno alemán, fue muy bien acogida en el OEI, donde fue contratado como asistente de investigación en 1961. Sin embargo, el interés por el trabajo de Hinkelammert en el OEI desapareció cuando este, retomando sus preocupaciones por las contradicciones entre la teología y el modelo neoclásico de competencia per-

fecta, comenzó a establecer paralelismos entre la omnisciencia de los agentes que elaboraban los planes socialistas y los agentes que intervienen en los mercados capitalistas.

A partir de ese momento, Hinkelammert dejó de ser suficientemente anticomunista para dicho centro y para Thalheim y no se le permitió obtener el doctorado de habilitación (reconocimiento de que poseía capacidad para la docencia). Además, entre 1961 y 1963, Hinkelammert desarrolló varias investigaciones y escribió varios libros que el OEI no quiso divulgar. Estos hechos fueron percibidos por Hinkelammert como que ya no tenía futuro en la universidad alemana y decidió buscar alguna salida profesional en América Latina. Por aquellos momentos, ya estaba casado y tenía dos hijos.

Pronto supo que el Instituto de Solidaridad Internacional de la Sociedad de Formación Política Demócrata Cristiana (denominada, desde 1964, Fundación Konrad Adenauer —KAS—), entonces dirigido por el politólogo Peter Molt, estaba seleccionando a un profesor para enviarlo a Chile a impartir clases de Sociología Económica y Cooperativismo en la PUC, vinculada con la democracia cristiana chilena. Hinkelammert optó a la plaza y su formación en la Doctrina Social de la Iglesia, junto con su experiencia laboral en el anticomunista OEI, llamó la atención de la fundación democristiana, que lo contrató para la citada tarea. Gracias a ello, pudo renunciar a su plaza de asistente de investigación en 1963 en el OEI.

Antes de viajar a Chile, para poder desempeñar mejor su trabajo, Hinkelammert pasó cuatro meses en 1963 en España, viajando por el país y aprendiendo español por medio del procedimiento de intercambio lingüístico con estudiantes españoles que deseaban aprender alemán.

2.2. Su experiencia chilena, entre la democracia cristiana y la vía chilena al socialismo (1963-1973)

Hinkelammert llegó a Santiago de Chile en 1963 y se incorporó como docente en la Escuela de Sociología de la PUC, dirigida hasta 1964 por el sacerdote jesuita belga Roger Vekemans, uno de los principales ideólogos de la democracia cristiana en América Latina y, posteriormente, uno de los mayores críticos de la teología de la liberación. Vekemans recomendó a Hinkelammert ante otros intelectuales en Chile, lo que le permitió hacer muchos contactos en el ámbito de la democracia cristiana chilena.

Dentro de la PUC, Hinkelammert se vinculó también con el recién creado Instituto de Estudios Políticos (IDEP), dirigido por el intelectual democristiano Jaime Castillo, principal ideólogo de la democracia cristiana chilena, representada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y, más tarde, dos veces ministro del Gobierno de Eduardo Frei (1964-1970). Lógicamente, también se incorporó a la KAS en Chile y permaneció vinculado a ella y al IDEP hasta 1967.

Por tanto, durante los primeros años de su estancia en Chile, Hinkelammert se movió en el ámbito académico e intelectual de la democracia cristiana chilena, por aquel entonces bastante plural. De estos primeros años en Chile data su obra *Economía y revolución* (Hinkelammert 1967).

Hinkelammert se integró muy bien tanto en la PUC, donde pronto consiguió una plaza de profesor con contrato indefinido, como en la KAS. Desde allí participó en los debates internos de la democracia cristiana chilena, posicionándose con el sector más progresista de dicha corriente de pensamiento, el cual terminaría escindiéndose del PDC y conformando el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) en 1969, posteriormente integrado en la coalición de Unidad Popular (UP) de Salvador Allende. No obstante, la ruptura de la democracia cristiana chilena se produjo en 1967, como consecuencia de lo cual Hinkelammert abandonó la KAS y el IDEP, aunque ello no afectó a su contrato laboral con la PUC. De hecho, este conocimiento de la democracia cristiana desde su interior sería clave para la posterior publicación de trabajos sobre esta corriente de pensamiento.

Previamente, en 1966, Hinkelammert se había incorporado, como profesor, al Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (Ilades), recién creado por la Compañía de Jesús en Santiago de Chile, bajo la dirección de sacerdote francés Pierre Bigo (quien se convertiría años después en otro de los mayores críticos de la teología de la liberación) y la subdirección del sacerdote chileno Gonzalo Arroyo (quien sería uno de los principales teólogos chilenos de la liberación). Este centro, impulsado por la, aún plural, democracia cristiana chilena, pronto se convirtió en un centro de desarrollo de la teología de la liberación en Chile. Por él pasaron otros relevantes teólogos de la liberación, como el sacerdote peruano Gustavo Gutiérrez, el sacerdote brasileño (de origen alemán) Hugo Assmann y el sacerdote chileno Pablo Richard, y en el que se formaron muchos jóvenes procedentes de los movimientos populares cristianos de América Latina. El vínculo del Ilades con la teología de la liberación concluyó a finales de 1969 con el despido de todo el personal, Hinkelammert incluido, y la contratación de personal nuevo; todo ello como consecuencia de la división que se estaba viviendo en la democracia cristiana chilena y latinoamericana. Algunos de los sacerdotes chilenos del Ilades, como Arroyo y Richard, participarían en 1971 en la fundación del movimiento cristianos por el socialismo en Chile.

En este centro fue donde Hinkelammert entró en contacto con la teología de la liberación, con la que terminó empatizando muy bien gracias a la preocupación teológica de su padre, sus estudios de teología en el seminario y la universidad, su participación en los debates internos de la democracia cristiana y su preocupación por las cuestiones referidas a la teoría de la dependencia, que venía desarrollando en el Centro de Estudios de la Realidad Económica

Nacional (Ceren) de la PUC desde 1967. El modelo de funcionamiento del Ilades sirvió, posteriormente, a Assmann y Hinkelammert para la fundación del DEI. Desde el Ilades, Hinkelammert escribió en 1968 el libro *El subdesarrollo latinoamericano* (Hinkelammert 1970a), publicado posteriormente en 1970 y donde se recoge la versión *hinkelammertiana* de la teoría neomarxista de la dependencia latinoamericana.

Por otro lado, en la PUC se creó en 1967 el Ceren, bajo la dirección de Jacques Chonchol, posteriormente uno de los fundadores del MAPU, luego integrado en Izquierda Cristiana (IC), y ministro del Gobierno de Salvador Allende (1970-1973), centro al que se integró Hinkelammert en 1966 y que terminó acogiendo a parte del personal despedido del Ilades, así como a teólogos como Assmann. El Ceren fue un centro interdisciplinario de investigación y enseñanza, editor de la revista *Cuadernos de la Realidad*, que realizó investigaciones sobre la realidad política, social y económica chilena y latinoamericana e impartió cursos de formación sobre ello, además de organizar seminarios internacionales. Sus publicaciones pretendían ser un sustento intelectual del programa político de la UP.⁵

La integración de Hinkelammert en el Ceren fue clave en su vinculación con la teoría de la dependencia, pues lo colocó en el centro del escenario del debate político, social y económico latinoamericano que, en esos momentos, se desarrollaba en Santiago. El debate sobre la teoría de la dependencia había comenzado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el *think tank* estructuralista de la teoría de la dependencia, con las aportaciones del economista argentino Raúl Prébisch y del economista brasileño Celso Furtado, a principios y mediados de la década de los sesenta, continuando durante la segunda mitad de esta con las aportaciones del sociólogo brasileño Fernando Henrique Cardoso y el sociólogo chileno Enzo Faletto, por un lado, y del economista chileno Osvaldo Sunkel y el economista argentino Pedro Paz, por otro. Junto a la Cepal, en la Universidad de Chile funcionaba desde 1965 el Centro de Estudios Socioeconómico (CESO), que se convirtió en el principal *think tank* neomarxista de la teoría de la dependencia, y de cuyos intelectuales procedieron las aportaciones neomarxistas al debate. Entre dichos intelectuales estaban los sociólogos brasileños Theotônio dos Santos, Vânia Bambilra y Ruy Mauro Marini, el economista alemán-estadounidense André Gunder Frank, los economistas chilenos Orlando Caputo y Roberto Pizarro y la socióloga chilena Marta Harnecker.

Y la institución espejo del CESO en la PUC fue el Ceren, que puede ser considerado como otro *think tank* neomarxista de la teoría de la dependencia; un espacio de reflexión donde el pensamiento dependentista neomarxista, con algunas influencias del pensamiento de la teología de la liberación derivadas de la incorporación de intelectuales procedentes del Ilades. Desde el Ceren, Hinkelammert debatió en público y en privado, por escrito y oral-

5 *Cuadernos de la Realidad* publicó 17 números entre 1969 y 1973, que pueden consultarse en <https://www.socialismo-chileno.org/PS/ceren/ceren.html>. En ellos, Hinkelammert escribió ocho ensayos, que luego fueron incluidos en diferentes libros.

mente, con casi todos los grandes teóricos de la dependencia e intelectuales neomarxistas que vivieron o pasaron por Santiago a finales de la década de los sesenta y principios de la década de los setenta del siglo XX; muy especialmente con Frank, Dos Santos y Harnecker. Desde el Ceren, Hinkelammert escribió tres libros dedicados al tema del desarrollo: *Dialéctica del desarrollo desigual* (Hinkelammert 1970b), *Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia* (Hinkelammert 1970c) y *La teoría clásica del imperialismo, el subdesarrollo y la acumulación socialista* (Hinkelammert 1973).

2.3. Sus años de transición, entre el exilio alemán y el retorno a América Latina (1973-1982)

El golpe de Estado, liderado por el general Augusto Pinochet en 1973 y apoyado por Estados Unidos, entre otros muchos cambios, supuso el fin del clima intelectual que había convertido a Santiago de Chile en el epicentro del debate sobre la teoría de la dependencia. La represión militar de todo el pensamiento progresista llevó al exilio a casi todos los teóricos de la dependencia que habían recalado en Chile durante la década anterior, así como a gran parte de los intelectuales chilenos vinculada a ella, especialmente a los neomarxistas. Hinkelammert estuvo entre ellos. La década posterior al golpe militar en Chile fueron para Hinkelammert los años de transición entre su vida en Chile y su vida en Costa Rica, y suponen el cierre intelectual de su etapa santiaguina y la apertura de su etapa tica.

Tras el cierre del Ceren y la desposesión de su plaza de profesor de la PUC, y ante la insistencia del embajador, se refugió como invitado en la embajada alemana en Chile, dejando a sus hijos con un amigo democristiano; al poco tiempo, fue evacuado de Santiago con destino a la RFA, junto con Frank. Ya en Alemania, Hinkelammert se estableció como refugiado en Berlín y, también junto a Frank, fue contratado como profesor visitante en el Instituto de América Latina (LAI) de la FUB.

Desde el día posterior al golpe de Estado, Hinkelammert comenzó a recopilar información sobre este y con ella concluyó, a finales de 1974, ya en Berlín, el manuscrito de su libro *Ideología de sometimiento* (Hinkelammert 1977a), en el que analiza el papel de la Iglesia católica en dicho golpe; manuscrito que primero distribuyó mimeografiado, al no encontrar editorial interesada en su publicación y que, posteriormente, publicaría en Costa Rica en 1977.

Entre 1973 y 1976, Hinkelammert vivió en Alemania trabajando en el LAI de la FUB, donde llegó a obtener una cátedra (que ganó compitiendo con Frank), e impartió la materia de Economía y Sociedad en Latinoamérica. Sin embargo, debido a un informe del BND, el Ministerio de Cultura alemán vetó su toma de posesión de la plaza, supuestamente por sus vínculos con la izquierda latinoamericana. Así, por segunda vez, Hinkelammert vio cómo se le cerraban las puertas de la academia alemana y tomó la misma decisión que

años atrás: emigrar a América Latina. En esos años Hinkelammert publicó, además, el libro *La radicalización de los demócratas cristianos* (en alemán) (Hinkelammert 1976).

La oportunidad para regresar a América Latina se la brindó a Hinkelammert, en esta ocasión, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), con sede en Costa Rica en 1976, quien lo contrató como docente e investigador de la licenciatura centroamericana de Sociología, impartida en la Universidad de Costa Rica (UCR). Una vez en Costa Rica, en 1976, participó en la fundación del DEI inspirado, entre otras, en las experiencias del Ilades y del Ceren.

El DEI es un centro latinoamericano de investigación y formación ecuménica, con forma de organización no gubernamental, que trata de aportar, a los movimientos sociales y eclesiales de la región, elementos teológicos, filosóficos y de economía política para el análisis de la realidad desde la perspectiva del pensamiento crítico y las teologías de la liberación, de manera que posibiliten una acción transformadora. El DEI tiene, desde su creación, tres líneas de actuación: la formación, por medio de seminarios y talleres; la investigación, con reuniones periódicas de presentación de avances, y la divulgación, con publicación de libros de sus propias investigaciones y, desde 1985, de la revista *Pasos*. Este centro fue una iniciativa de Assmann (que, además de teólogo y filósofo, era sociólogo) y del filósofo costarricense Arnoldo Mora Rodríguez. Desde el primer momento, contó con la participación de Hinkelammert, en un principio a tiempo parcial y, desde 1978, también con la de Richard (que también era sociólogo).

En esos primeros años en el DEI, entre 1976 y 1977, Hinkelammert escribió *Las armas ideológicas de la muerte* (Hinkelammert 1977b), aunque la primera parte de su contenido procedía de borradores elaborados en el Ceren años antes. En este libro, se sientan las bases intelectuales del pensamiento del DEI, donde se vinculaban la teología y la economía política, así como de la crítica teológica y filosófica de la sociedad occidental.

En 1978, Hinkelammert se estableció en Tegucigalpa (Honduras), donde formó una nueva familia y trabajó como profesor del Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Honduras (programa auspiciado por el CSUCA y dirigido por Hinkelammert), al tiempo que viajaba con frecuencia a Costa Rica, donde mantenía su vinculación a tiempo parcial con el DEI. Sin embargo, con el estallido de la Revolución Sandinista de Nicaragua a partir de 1979, en Honduras, la situación política se tensó y comenzaron los arrestos de estudiantes y la vigilancia de personas sospechosas de simpatizar con los sandinistas, entre quienes se encontraba Hinkelammert.⁶ La sensación de inseguridad que percibió, junto con su familia, unida a la experiencia del ambiente previo al golpe militar en Chile, hicieron que en 1982 abandonase Honduras y se estableciese definitivamente en Costa Rica.

6 Hinkelammert había publicado en 1977 dos libros en Educa, la editorial del CSUCA, que dirigía entonces el líder sandinista Sergio Ramírez, posteriormente miembro de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua (1979-1985) y vicepresidente del Gobierno nicaragüense (1985-1990).

2.4. Su establecimiento en Costa Rica y su participación en el DEI (1982-2007)

En 1982, la familia Hinkelammert Palma se estableció en Costa Rica, donde Hinkelammert, por fin, encontró su lugar en el mundo. Costa Rica, el país políticamente más estable de América Latina, pequeño y sin ejército, se convirtió para él en su base de operaciones intelectuales. En un primer momento, Hinkelammert fue docente de la Maestría Centroamericana en Política Económica en la UNA (programa auspiciado por el CSUCA y dirigido por el sociólogo y economista holandés Wim Dierckxsens, miembro del DEI), pero ese mismo año se vinculó a tiempo completo con el DEI, como investigador y docente. Desde Costa Rica, Hinkelammert se desplazó frecuentemente por todo el continente americano, así como por diferentes países europeos, como España, Suiza y Alemania, para impartir cursos y conferencias y asistir a congresos.

La incorporación de Hinkelammert al DEI coincidió con el regreso de Assmann a Brasil, por lo que él y Richard asumieron el liderazgo del DEI, mientras que Richard, con ocupaciones como párroco, asumió tareas más institucionales, Hinkelammert asumió funciones más relacionadas con la investigación y la divulgación, siendo *de facto*⁷ el director de la revista *Pasos* entre 1985 y 2007 (números del 1 al 133). Así, desde principios de la década de los años ochenta hasta la salida de Hinkelammert en 2007, el equipo del DEI se mantuvo relativamente estable y estuvo integrado, además de por Richard, Hinkelammert y Mora Rodríguez, por la teóloga mexicana Elsa Támez, la teóloga haitiana Maryse Brisson, el teólogo colombiano José Duque, el economista y sociólogo holandés Wim Dierckxsens y el filósofo colombiano Germán Gutiérrez.

No obstante, durante ese período, pasaron por el DEI y colaboraron con la revista *Pasos* los principales teólogos de la liberación, tales como el teólogo evangélico puertorriqueño-estadounidense Luis Rivera Pagán, el teólogo brasileño Frei Betto, el teólogo metodista uruguayo Julio de Santa Ana, el teólogo bautista estadounidense-nicaragüense Jorge Pixley, el teólogo venezolano Otto Maduro, el teólogo brasileño Leonardo Boff, el teólogo mexicano José Francisco Gómez Hinojosa, el teólogo coreano-brasileño Jung Mo Sung, el teólogo mexicano-argentino Enrique Dussel, el teólogo español-brasileño Pedro Casaldáliga, el teólogo italiano Giulio Girardi, el teólogo español Juan José Tamayo, el teólogo canadiense Michel Beaudin, el teólogo uruguayo Juan Luis Segundo o el teólogo nicaragüense Ernesto Cardenal, entre otros.

Durante los años que Hinkelammert permaneció en el DEI (1976-2007), este centro se convirtió en el principal *think tank* latinoamericano de la teología de la liberación y, por sus seminarios y talleres, pasaron miles de jóvenes latinoamericanos vinculados a los movimientos religiosos de base, fundamentalmente cristianos (católicos y protestantes), pero también vinculados a otras religio-

7 Hinkelammert nunca tuvo el cargo de director de la revista, pero encabezó el consejo editorial desde 1985 hasta su retirada en 2007 y fue autor de 41 ensayos (3 de ellos posteriores a 2007), que luego fueron incluidos en diferentes libros. *Pasos* puede consultarse en <https://www.deicr.org/revistas-pasos>.

nes (como las religiones ancestrales de los pueblos indígenas del Abya Yala —América Latina— o de los pueblos africanos), así como a movimientos de liberación nacional (como el nicaragüense Frente Sandinista de Liberación Nacional, el salvadoreño Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca o el mexicano Ejército Zapatista de Liberación Nacional). Hinkelammert participó como formador en la mayoría de dichas actividades y es muy recordado y apreciado por casi todos los participantes. No obstante, su labor estuvo más centrada en la producción y publicación de documentos de investigación, en la que combinaba elementos de la economía política con elementos de una teología profana. De hecho, las aportaciones teológicas de Hinkelammert se consideran parte de la teología profana o teología de lo profano, para diferenciarla de la ortodoxa teología de lo divino o de los dioses celestiales. Su teología se centra en el estudio de los (falsos) dioses terrestres del mercado, la ciencia y la política.

A lo largo de sus años en el DEI, Hinkelammert dirigió y co-dirigió numerosas tesis doctorales en universidades europeas y latinoamericanas; aunque de todas ellas la más relevante sería, por la relación que mantendría posteriormente con su doctorando, la del economista costarricense Henry Mora, años después director de la Escuela de Economía y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNA, impulsor de la creación del GPC, diputado por el Partido de Acción Ciudadana (PAC) en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2014-2018) y presidente de esta.

La década de los ochenta del siglo XX fue la «década perdida» del desarrollo latinoamericano y en la que las dictaduras de corte fascista, los movimientos revolucionarios insurgentes y las guerras civiles se extendieron por la región; por su parte, Costa Rica, pese a la crisis económica que sufrió, siguió siendo un país democrático, pacífico y en el que se respetaban los derechos humanos. En ese contexto político de paz en medio de la barbarie, Hinkelammert escribió y publicó desde el DEI cuatro importantes obras: *Crítica a la razón utópica* (Hinkelammert 1984), *Democracia y totalitarismo* (Hinkelammert 1987), *La deuda externa en América Latina* (Hinkelammert 1988) y *La fe de Abraham y el edipo occidental* (Hinkelammert 1989). En estos libros, Hinkelammert desarrolló su teología del mercado, como parte de su teología profana de la liberación, al tiempo que siguió trabajando en otras temáticas, como la teoría neomarxista de la dependencia y la crítica filosófica de la modernidad (centrada en el capitalismo y el socialismo).

Ya en la década de los noventa del siglo XX, el neoliberal consenso de Washington se impuso en toda la región (con algunas resistencias, como la del Ejército Zapatista de Liberación Nacional), la mayoría de los países latinoamericanos realizaron transiciones hacia la democracia y se iniciaron procesos de transición de las antiguas economías socialistas hacia el capitalismo, contribuyendo con ello a

la aceleración del proceso de globalización económica neoliberal. Por su parte, Costa Rica seguía siendo un país políticamente muy estable, aunque las políticas de ajuste estructural neoliberal marcaron su dinámica interna, y siguió siendo un modelo de democracia para el resto de los países de la región. Y, en ese contexto de triunfo del neoliberalismo, Hinkelammert escribió y publicó desde el DEI cinco obras: *El capitalismo al desnudo* (Hinkelammert 1991), *Sacrificios humanos y sociedad occidental* (Hinkelammert 1993), *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión* (Hinkelammert 1995), *El mapa del emperador* (Hinkelammert 1996) y *El grito del sujeto* (Hinkelammert 1998). En ellas, siguiendo su enfoque de teología profana de la liberación y de crítica filosófica de la modernidad (centrada en el neoliberalismo), comenzó a desarrollar un humanismo ecologista basado en el despertar del sujeto oprimido. Además, durante dicha década también dirigió la tesis doctoral de Mora, defendida en 1995, y comenzó a fraguar con él una profunda amistad, que se transformaría en una fructífera colaboración académica a partir del comienzo del siglo XXI.

Y, en la primera década del siglo XXI, al tiempo que se consolidaba el proceso de globalización, las economías en transición se convertían en economías capitalistas de corte neoliberal y, en América Latina, se inició un proceso de giro a la izquierda en gran parte de los gobiernos de la región. Mientras tanto, Estados Unidos tuvo que hacer frente a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y reforzó la orientación de su política exterior hacia Oriente Medio, reduciendo su influencia en América Latina. En esos años, en Costa Rica se produjo una importante movilización política de las fuerzas de izquierdas, en oposición a la firma de un neoliberal Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC), sin que ello alterase su estabilidad política. Y, en este contexto de globalización neoliberal y de llegada al poder de algunos movimientos sociales progresistas latinoamericanos, entre 2000 y 2007, Hinkelammert publicó seis relevantes libros, dos de ellos en coautoría con Mora: *El nihilismo al desnudo* (Hinkelammert 2001), *Coordinación social del trabajo, mercado y reproducción de la vida* (Hinkelammert y Mora 2001), *El retorno del sujeto reprimido* (Hinkelammert 2002), *El asalto al poder mundial y la violencia sagrada del Imperio* (Hinkelammert 2003a), *Solidaridad o suicidio colectivo* (Hinkelammert 2003b) y *Hacia una economía para la vida* (Hinkelammert y Mora 2005). En dichos trabajos, Hinkelammert siguió desarrollando su teología profana del mercado y de la ciencia; su crítica a la globalización neoliberal, a la modernidad y a la posmodernidad y su humanismo ecologista, centrado en el sujeto solidario y ecologista y en la economía para la vida.

No obstante, para Hinkelammert, los años de 2005 y 2006 fueron especialmente traumáticos. En 2005 Hinkelammert presentó, y publicó en *Pasos*, el documento «Prometeo, el discernimiento de los dioses y la ética del sujeto. Reflexiones sobre un mito fundante de

la Modernidad», a la postre, incluido como capítulo introductorio del libro *Hacia una crítica de la razón mítica* (Hinkelammert 2007). Esta nueva aportación generó un agrio debate teológico y teórico entre Hinkelammert y la mayoría de sus compañeros del DEI. Hinkelammert defendió que el sujeto se libera de la opresión del capitalismo de manera autónoma, mientras que sus compañeros del DEI sostuvieron que la liberación se produce por la acción de Dios. Desde el DEI, se consideró que Hinkelammert se había apartado de los principios de la teología de la liberación que habían inspirado a la entidad desde su fundación, mientras que él consideró que se le había condenado inquisitorialmente como hereje. La discusión llegó al plano personal y, desde el DEI, se ejerció presión para que Hinkelammert, cercano ya a los setenta y cinco años, se retirara. Así, Hinkelammert, agotado por este ambiente hostil y profundamente dolido con sus compañeros, abandonó la organización a principios de 2007.

2.5. Sus últimos años y su participación en el GPC (2007-2023)

La salida de Hinkelammert del DEI no supuso el fin de su trabajo intelectual, sino el inicio de una nueva etapa, que coincidió con los años de la primera crisis de la economía global (2008-2015) y, posteriormente, con los de la pandemia global del COVID-19 (2020-2023).

En 2008 Hinkelammert, Mora y otros intelectuales costarricenses y extranjeros residentes en Costa Rica crearon el Grupo Pensamiento Crítico (GPC), un *think tank*, liderado por Hinkelammert, que contó con el respaldo de la UNA, que ese mismo año creó la Cátedra de Pensamiento Crítico Franz Hinkelammert. El GPC estuvo integrado por intelectuales progresistas de distintos campos del saber (economistas, filósofos, sociólogos, juristas, psicólogos, educadores, escritores y artistas), en su mayoría procedentes de la UNA, la UCR y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), y contó con la colaboración de otros intelectuales de El Salvador, Argentina, Chile, México, Cuba, República Dominicana, Brasil, Colombia y Bolivia, entre otros. Este grupo se dedicó durante más de una década a divulgar libros, artículos y ensayos publicados por sus miembros (en su mayoría del propio Hinkelammert) y a organizar seminarios y encuentros internacionales de intelectuales vinculados al pensamiento crítico latinoamericano.

Sin abandonar el enfoque de teología profana de la liberación, desde el GPC, Hinkelammert profundizó en el desarrollo del pensamiento crítico aplicado a la modernidad, llegando a realizar algunas propuestas que pueden ser consideradas como decoloniales (reproducción de la vida, bien común, emancipación...). En estos años, Hinkelammert publicó una decena de libros: *La maldición que pesa sobre la ley* (Hinkelammert 2010a); *Yo vivo, si tú vives* (Hinkelam-

mert 2010b); *Lo indispensable es inútil* (Hinkelammert 2012a); *Raíces del pensamiento crítico* (Hinkelammert 2012b); *Economía, vida humana y bien común* (Hinkelammert y Mora 2014); *Totalitarismo del mercado* (Hinkelammert 2018); *Cuando Dios se hace hombre, el ser humano hace la modernidad* (Hinkelammert 2020a); *La dialéctica y el humanismo de la práctica* (en alemán) (Hinkelammert 2020b); *La crítica de las ideologías frente a la crítica de la religión* (Hinkelammert 2021), y *Razones que matan... y la respuesta del sujeto* (Hinkelammert y Mora 2022).

En estos trabajos, el pensamiento de Hinkelammert se fue vinculando cada vez más con la corriente de pensamiento de la red latinoamericana de filósofos Modernidad/Colonialidad/Decolonialidad. Entre los intelectuales de dicha red, destacan quienes conformaron su núcleo central, el denominado Grupo Modernidad/Colonialidad/Decolonialidad: el sociólogo peruano Aníbal Quijano, el antropólogo colombiano Arturo Escobar, el semiólogo y teórico cultural argentino-estadounidense Walter Dignolo, el filósofo y teólogo argentino-mexicano Enrique Dussel, el sociólogo venezolano Edgardo Lander, el filósofo colombiano Santiago Castro-Gómez, el antropólogo venezolano Fernando Coronil, el filósofo puertorriqueño Nelson Maldonado-Torres, el sociólogo puertorriqueño Ramón Grosfoguel, la lingüista estadounidense Catherine Walsh y el filósofo boliviano Juan José Bautista. Aunque los vínculos intelectuales de Hinkelammert fueron más intensos con Dussel y Bautista que con el resto de los miembros de la red.

3 Revisión sistematizada de la obra de Franz Hinkelammert

Con el propósito de identificar las obras más relevantes y los principales temas del pensamiento de Hinkelammert, se ha realizado una revisión sistematizada de su obra. Para ello, se han tomado como bancos de datos la Colección Virtual Franz Hinkelammert de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y la web del GPC, donde se encuentran digitalizados casi todos sus trabajos publicados de este autor y todos sus trabajos relevantes.

El primer criterio de inclusión de dicha revisión ha sido que los documentos sean libros publicados (lo que ha excluido otro tipo de documentos no publicados —conferencias, informes, trabajos mimeografiados, etc.— y publicados —capítulos de libros, artículos académicos, artículos de prensa, ponencias, etc.—). El segundo criterio ha sido que Hinkelammert fuera su autor único o primer coautor de toda la obra (lo que ha excluido documentos en los que Hinkelammert fuera coautor segundo o posterior, coautor en obra colectiva o editor). El tercer criterio ha sido que los documentos fueran una primera edición en cualquier idioma (lo que ha excluido

las posteriores ediciones en otras lenguas y ediciones ampliadas). El cuarto criterio ha sido que existiera una versión digitalizada de los documentos en alguno de los dos bancos de datos. A estos criterios se ha añadido un criterio de exclusión, que ha sido que el contenido de los documentos no tenga carácter autobiográfico. El resultado de la selección han sido 34 libros, identificados como bibliografía activa al final de este artículo, e incluidos en la tabla 1.

En la tabla 1, se recogen los siguientes ítems bibliográficos: apellido del autor o los autores, fecha de publicación de la primera edición, título (sin subtítulo), editorial, país de publicación, lengua de la publicación, número de citas en Google Académico (cGA) y temáticas abordadas en los documentos.

Del análisis de la información contenida en la tabla 1 se extrae que Hinkelammert, pese a trabajar en centros y grupos de investigación con otros colegas, publicó su obra en solitario (30 de los 34 libros), a excepción de los trabajos publicados con la colaboración de su discípulo, Mora (4 libros); algo que es normal en el caso de los grandes pensadores del siglo XX. También puede extraerse que casi toda su obra fue publicada en pequeñas editoriales de la RFA y de países de América Latina, y la mayoría costarricenses, como el DEI (11 libros) y Arlekin (3 libros), por lo que la difusión de su pensamiento estuvo limitada por la relativamente escasa divulgación de su obra. Igualmente, de dicha tabla se extrae que casi toda ella está publicada, en primera edición, en español (31 libros), con algunos libros, de escaso impacto, en alemán (3 libros), lo que coloca a Hinkelammert como un autor latinoamericano, con independencia de su nacionalidad alemana.

Respecto de la relevancia de su obra medida por el número de cGA de los distintos libros, de la tabla 1 se extrae que su obra principal fue *Crítica a la razón utópica* (con más de mil cGA), con tres ediciones en español (1984, 1991 y 2002), una en alemán (1994) y otra en portugués (2013). A dicha obra le siguen en relevancia: *Hacia una economía para la vida* (con más de quinientas cGA); *El retorno del sujeto reprimido* y *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión* (ambas con más de trescientas cGA); *Las armas ideológicas de la muerte*, *El grito del sujeto* y *Democracia y totalitarismo* (las tres con más de doscientas cGA), y *Hacia una crítica de la razón mítica*, *El nihilismo al desnudo*, *Dialéctica del desarrollo desigual*, *Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia*, *Sacrificios humanos y sociedad occidental*, *La fe de Abraham y el edipo occidental*, *El asalto al poder mundial y la violencia sagrada del Imperio*, *Solidaridad o suicidio colectivo* y *El mapa del emperador* (las nueve con más de cien cGA). Con la excepción de dos libros de 1970, elaborados desde el Ceren, la mayoría de las obras más relevantes de Hinkelammert fueron elaboradas desde el DEI entre 1977 y 2007, y todas ellas son ensayos o colecciones de ensayos.

Y, respecto de las tres temáticas de la obra de Hinkelammert, la teoría neomarxista de la dependencia (TND) es la menos trabajada, pues ella se trata solo en unos ocho libros, los más importantes de ellos elaborados durante su etapa chilena, a mediados de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX. La teología profana de la liberación (TPL), por el contrario, recorre su obra desde el final de su etapa chilena y está presente en 26 libros, mientras que la crítica filosófica de la modernidad (CFM) es abordada en 27 libros y ha estado más o menos presente en la obra de Hinkelammert desde su tesis doctoral de 1961 y, más intensamente, desde la creación del DEI. De hecho, en la práctica, la teología profana de la liberación y la crítica filosófica de la modernidad aparecen entrelazadas en la obra de Hinkelammert, con temas comunes, y en muy pocas ocasiones se pueden identificar libros en los que se aborde solo una de estas dos temáticas.

Así pues, el ensayo de crítica, en sus variantes económica, teológica y filosófica, fue el género literario desarrollado por Hinkelammert durante casi toda su obra. De hecho, la forma habitual de presentación de su pensamiento consistía: primero, en elaborar ensayos, más o menos breves, que divulgaba como conferencias o documentos de trabajo; segundo, en publicar esos ensayos en revistas (*Cuadernos de la Realidad, Pasos, Ambientico...*) o en obras colectivas; tercero, en compilar dichos ensayos en forma de libros, procurando que estos mantuvieran una cierta unidad temática o hilo conductor (lo cual hizo que, en ocasiones, un mismo ensayo apareciera incluido en diferentes libros) y, cuarto, en revisar, ampliar y traducir a otros idiomas (alemán, portugués, inglés o francés), en ocasiones, algunos de sus más prestigiosos libros. Debe tenerse en cuenta, además, que Hinkelammert estuvo fuera de la academia desde 1982 y que, por tanto, sus publicaciones no estuvieron orientadas al reconocimiento académico, sino a contribuir a la transformación de la realidad social a partir de su crítica.

3.1. Hinkelammert como economista neomarxista de la dependencia

La versión *hinkelammertiana* de la teoría de la dependencia puede incardinarse dentro de la corriente neomarxista y fue desarrollada durante sus años chilenos (Hinkelammert 1967, 1970a, 1970b, 1970c, 1973), con algunas referencias posteriores (Hinkelammert 1987, 1988, 1991, 2001). En ella se combinan la teoría neomarxista del imperialismo, el modelo estructuralista centro-periferia, la tesis neomarxista del desarrollo del subdesarrollo, la tesis neomarxista de la explotación internacional, la tesis neomarxista del desarrollo desigual, la tesis estructuralista de la dualidad estructural de origen tecnológico, la tesis institucionalista de la cultura como obstáculo al desarrollo, la tesis neomarxista del *estagnacionismo* y la tesis neomarxista de la necesidad de una revolución socialista.

En este sentido, Hinkelammert sostuvo que el subdesarrollo era consecuencia de un desarrollo capitalista desigual entre el centro y la periferia. La expansión imperialista de los países centrales, creando grandes imperios coloniales, destruía la estructura económica tradicional de los países periféricos, que era puesta al servicio de las necesidades de los centros de dichos imperios. Además, dicho imperialismo generaba el trasplante de sistemas de valores y de conductas, propios de las economías con alto nivel de desarrollo social y técnico, en las economías tradicionales (periferias). Se producía así una dualidad cultural dialéctica entre los sistemas de valores y conductas tradicionales (vinculados con la ideología conservadora) y los sistemas de valores y conductas modernos (vinculados con la ideología reformista). Los intentos reformistas por impulsar un desarrollo en las economías periféricas llevaban a la importación de tecnología de los centros para modernizar algunos sectores productivos (tecnificados), mientras que los esfuerzos conservadores se concentraban en mantener el funcionamiento tradicional de otros sectores productivos (rudimentarios), generándose así una dualidad estructural que estrangulaba las posibilidades de alcanzar el desarrollo; no se conseguían establecer eslabonamientos entre sectores productivos modernos y tradicionales y se incrementaban los eslabonamientos hacia atrás de los sectores modernos con sectores productivos de los centros, aumentando así aún más la dependencia de ellos.

Estas contradicciones dialécticas, tanto de las estructuras como de las ideologías de las economías periféricas subdesarrolladas, características de su estancamiento, a su vez derivado de un proceso de desarrollo desigual, terminaban generando tomas de conciencia sobre estas por parte de otros grupos sociales, que generaban nuevos sistemas de valores y conductas (vinculados con la ideología revolucionaria). La llegada al poder de los grupos sociales revolucionarios (revolución) era la única vía para salir del subdesarrollo y romper la dinámica del desarrollo desigual del capitalismo, propiciando la emergencia de economías socialistas.

3.2. Hinkelammert como teólogo profano de la liberación

La versión *hinkelammertiana* de la teología de la liberación puede incardinarse dentro de la corriente profana y fue desarrollada fundamentalmente desde el DEI, a partir de 1977, y posteriormente desde el GPC, a partir de 2007 (Hinkelammert 1977b, 1984, 1987, 1988, 1989, 1991, 1993, 1995, 1998, 2001, 2002, 2003a, 2003b, 2007, 2010a, 2010b, 2012b, 2018, 2020a, 2020b, 2021; Hinkelammert y Mora 2014, 2022), con algunos antecedentes (Hinkelammert 1976, 1977a). En ella se combinan la crítica de la teología conservadora de la doctrina social de la Iglesia, la crítica de la teología económica neoliberal, la defensa de la teología clásica de la liberación y su opción por los pobres y la esperanza en el reino de Dios, la teoría marxista del fetichismo, la tesis marxista del asesinato del hermano, la tesis zapatista del mun-

do en el que caben otros mundos, la propuesta africana del *ubuntu*, la tesis del sujeto emancipado, la tesis de la esperanza de que «otro mundo es posible» y la propuesta del bien común de la humanidad.

En este sentido, Hinkelammert sostuvo que la doctrina social de la Iglesia se apoyaba en una teología de la opresión (conservadora), por la que se mantenía a los pueblos sometidos a los intereses de las élites políticas y económicas. También sostuvo que la Doctrina de la Congregación para la Defensa de la Fe se apoyaba en una teología de la masacre (neoliberal), que exigía el sacrificio de los pueblos oprimidos para permitir el funcionamiento de un libre mercado, al servicio de las mismas élites políticas y económicas. Frente a ellas, con su opción por los pobres, se alzaba la teología de la liberación (progresista), que inicialmente fue la esperanza de muchos cristianos de América Latina.

Con el triunfo del neoliberalismo nacional, primero, y global, después (hermanado con el autoritarismo fascista y su sagrada violencia en pos de la seguridad nacional), se desarrolló en la economía mundial un totalitarismo del mercado, respaldado con un panteón de falsos dioses (mercancía, dinero, capital...), que seguían exigiendo sacrificios humanos, sociales y ambientales. Frente a ello, en la versión *hinkelammertiana* de la teología de la liberación, se sostenía que había que anteponer a la lógica sacrificial del mercado una cultura de la esperanza, basada en un sujeto autoemancipado (que no espera que ningún Dios lo libere) y solidario. Este sujeto emancipado y solidario tomaría conciencia de que todo sacrificio (asesinato) era, en sí mismo, un suicidio y de que su existencia personal solo sería posible gracias a la existencia del otro («Yo soy, si tú eres»).

El sujeto emancipado y solidario sería, por tanto, un sujeto social, que solo se concebía en comunión con otros sujetos y que luchaba por la construcción de una sociedad sin exclusión, centrada en la reproducción de la vida y de las condiciones que la harían posible (alimentación, vivienda, empleo, bienestar social, salud, educación, comunidad, naturaleza...). Así, la versión *hinkelammertiana* de la teología de la liberación se fue transformando en una teología de la vida (basada en un Dios de la vida), que se enfrentaba a la teología del mercado total capitalista y a sus falsos dioses; dioses sedientos de unos sacrificios humanos y naturales, que estaban permitidos por la ley y que respondían a irracionales razones (falsas razones), utópicas y míticas. Y esta teología de la vida conducía en la praxis a un humanismo ecologista, sustentado en una auténtica razón, en el que se perseguía el bien común de la humanidad como proyecto liberador.

3.3. Hinkelammert como filósofo crítico de la modernidad

La versión *hinkelammertiana* de la crítica filosófica de la modernidad no puede deslindarse de su crítica teológica del mercado y fue desarrollada, de manera paralela e interconectada con esta,

desde el DEI, a partir de 1977, y posteriormente desde el GPC, a partir de 2007 (Hinkelammert 1984, 1989, 1991, 1993, 1995, 1996, 1998, 2001, 2002, 2003a, 2003b, 2007, 2010a, 2010b, 2012b, 2018, 2020a, 2020b, 2021; Hinkelammert y Mora 2005, 2014, 2022), con algunos antecedentes (Hinkelammert 1961, 1967, 1970c, 1977b). En ella se combina la crítica al socialismo real, la crítica al mercado capitalista, la crítica al pensamiento moderno y contemporáneo occidental, la crítica a las religiones, la crítica a las utopías modernas, la crítica a la modernidad y la posmodernidad, la tesis de la irracionalidad de lo racionalizado, la crítica a la ciencia moderna y las propuestas decoloniales del *ubuntu*, del *sumak kawsay/suma qamaña* y del bien común de la humanidad.

En este sentido, Hinkelammert sostuvo que, tanto en el socialismo como el capitalismo, como elementos del proyecto civilizatorio de la modernidad, eran dos instrumentos de dominación, tanto de la naturaleza (vida) como del ser humano (sujeto). Igualmente, se transformaban en instrumentos de dominación las diferentes ideologías utópicas de la modernidad por cuanto, al intentar hacerlas realidad hasta en sus últimas consecuencias, terminaban por dominar (oprimir) al sujeto a quien pretendían liberar; de esta forma, la razón instrumental puesta al servicio de las ideologías utópicas se convertía en una irracionalidad (la irracionalidad de lo racionalizado). Y, con la desaparición del socialismo real y la globalización del capitalismo neoliberal, aparece la nueva utopía del mercado total.

Para Hinkelammert, la modernidad, pese al pretendido desplazamiento de la fe por la razón, tenía un fundamento teológico. Dicho fundamento era el (falso) dios de la muerte que exigía sacrificios (humanos y ambientales) en aras de la consecución de un (utópico) modo de vida moderno, que realmente era una aspiración del sujeto burgués, y que había sumido a la humanidad en una profunda crisis global en el siglo XXI. Por ello, propuso también el rechazo de los mitos de la modernidad, como los mitos del progreso (desarrollo ilimitado), de la competencia perfecta (capitalista) y de la planificación perfecta (socialista).

Frente a la razón instrumental de la modernidad, Hinkelammert propuso el uso de una razón trascendental, en la que se combinase el entendimiento con la sensibilidad hacia la opresión del sujeto y la destrucción de la vida; de esta forma, siendo ateos a los falsos dioses de la modernidad (ideologías, mercancías, dinero, capital, mercado, ciencia, Estado...) y haciendo uso de una razón trascendental, reproductiva y convivencial, se produciría la emergencia de un sujeto solidario («Yo soy, si tú eres») y ecologista (economía para la vida), que permitiría la construcción de otro mundo posible (una sociedad en la que quepan todos), basado en un humanismo de la praxis (el bien común de la humanidad), en el que la reproducción de la vida sería su horizonte de referencia y en la que el ser humano se convertiría en el ser supremo (el ser humano es el ser supremo para el ser humano).

| Autoría | Año | Título | Editorial | País | Idioma | cGA | Temáticas |
|----------------|------------|--|-------------------|-------------|---------------|------------|------------------|
| Hinkelammert | 1961 | El proceso de crecimiento de la economía soviética | Duncker & Humblot | Alemania | Alemán | 11 | CFM |
| Hinkelammert | 1967 | Economía y revolución | Pacífico | Chile | Español | 13 | TND/CFM |
| Hinkelammert | 1970 | El subdesarrollo latinoamericano | Paidós | Argentina | Español | 24 | TND |
| Hinkelammert | 1970 | Dialéctica del desarrollo desigual | Amorrortu | Argentina | Español | 165 | TND |
| Hinkelammert | 1970 | Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia | Paidós | Argentina | Español | 147 | TND/CFM |
| Hinkelammert | 1973 | La teoría clásica del imperialismo, el subdesarrollo y la acumulación socialista | Nueva Visión | Argentina | Español | 28 | TND |
| Hinkelammert | 1976 | La radicalización de los demócratas cristianos | Rotbuch | Alemania | Alemán | 5 | TPL |
| Hinkelammert | 1977 | Ideología de sometimiento | Educa | Costa Rica | Español | 8 | TPL |
| Hinkelammert | 1977 | Las armas ideológicas de la muerte | Educa | Costa Rica | Español | 282 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 1984 | Crítica a la razón utópica | DEI | Costa Rica | Español | 1.041 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 1987 | Democracia y totalitarismo | DEI | Costa Rica | Español | 236 | TND/TPL |
| Hinkelammert | 1988 | La deuda externa en América Latina | DEI | Costa Rica | Español | 69 | TND/TPL |
| Hinkelammert | 1989 | La fe de Abraham y el edipo occidental | DEI | Costa Rica | Español | 141 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 1991 | El capitalismo al desnudo | El Búho | Colombia | Español | 23 | TND/TPL/ CFM |
| Hinkelammert | 1993 | Sacrificios humanos y sociedad occidental | DEI | Costa Rica | Español | 145 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 1995 | Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión | DEI | Costa Rica | Español | 313 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 1996 | El mapa del emperador | DEI | Costa Rica | Español | 106 | CFM |
| Hinkelammert | 1998 | El grito del sujeto | DEI | Costa Rica | Español | 254 | TPL/CFM |

| Autoría | Año | Título | Editorial | País | Idioma | cGA | Temáticas |
|---------------------|------------|---|----------------------|-------------|---------------|------------|------------------|
| Hinkelammert | 2001 | El nihilismo al desnudo | LOM | Chile | Español | 175 | TND/CFM |
| Hinkelammert y Mora | 2001 | Coordinación social del trabajo, mercado y reproducción de la vida humana | DEI | Costa Rica | Español | 96 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2002 | El retorno del sujeto reprimido | UNAL | Colombia | Español | 386 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2003 | El asalto al poder mundial y la violencia sagrada del Imperio | DEI | Costa Rica | Español | 119 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2003 | Solidaridad o suicidio colectivo | Ambientico | Costa Rica | Español | 109 | TPL/CFM |
| Hinkelammert y Mora | 2005 | Hacia una economía para la vida | DEI | Costa Rica | Español | 546 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2007 | Hacia una crítica de la razón mítica | Arlequín | Costa Rica | Español | 196 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2010 | La maldición que pesa sobre la ley | Arlequín | Costa Rica | Español | 95 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2010 | Yo vivo, si tú vives | Palabra Comprometida | Bolivia | Español | 19 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2012 | Raíces del pensamiento crítico | UD | Colombia | Español | 5 | TPL/CFM |
| Hinkelammert y Mora | 2014 | Economía, vida humana y bien común | Arlequín | Costa Rica | Español | 20 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2018 | Totalitarismo del mercado | Akal | México | Español | 93 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2020 | Cuando Dios se hace hombre, el ser humano hace la modernidad | Arlequín | Costa Rica | Español | 15 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2020 | La dialéctica y el humanismo de la práctica | VSA | Alemania | Alemán | 1 | TPL/CFM |
| Hinkelammert | 2021 | La crítica de las ideologías frente a la crítica de la religión | Clacso | Argentina | Español | 18 | TPL/CFM |
| Hinkelammert y Mora | 2022 | Razones que matan... y la respuesta del sujeto | Caminos | Cuba | Español | 2 | TPL/CFM |

Tabla 1

Datos bibliográficos de la obra de Franz Hinkelammert (1961-2023)

Notas: TND: teoría neomarxista de la dependencia; TPL: teología profana de la liberación; CFM: crítica filosófica de la modernidad.

4 Comentario final

La extensa obra de Franz Josef Hinkelammert, apreciada de manera retrospectiva, refleja su opción por el sujeto oprimido (frente al sujeto burgués opresor), su opción por el ser humano (frente a los dioses) y su opción por la vida (frente a la muerte). Sin embargo, después de burlar varias veces a las violentas *Keres* (Segunda Guerra Mundial, golpe militar en Chile, pandemia del COVID-19...), disfrutando de la larga vida que le concedieron las *Moiras*, finalmente no pudo evitar la caricia de *Tánatos* el 16 de julio de 2023. La diosa reproductora de la vida, *Deméter*, lo acoge ahora en los *Campos Elíseos*.

5 Bibliografía activa

- HINKELAMMERT F (1961). Der Wachstumsprozess in der Sowjetwirtschaft: eine Untersuchung der Produktionsstruktur, des Lenkungsprozesses und des Volkseinkommens. Duncker & Humblot, Berlín.
- HINKELAMMERT F (1967). Economía y revolución. Pacífico, Valparaíso.
- HINKELAMMERT F (1970a). El subdesarrollo latinoamericano. Un caso de desarrollo capitalista. Paidós, Buenos Aires.
- HINKELAMMERT F (1970b). Dialéctica del desarrollo desigual. Amorrortu, Buenos Aires.
- HINKELAMMERT F (1970c). Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia. Paidós, Buenos Aires.
- HINKELAMMERT F (1973). La teoría clásica del imperialismo, el subdesarrollo y la acumulación socialista. Nueva Visión, Buenos Aires.
- HINKELAMMERT F (1976). Die Radikalisierung der Christdemokraten: vom parlamentarischen Konservatismus zum Rechtsradikalismus. Rotbuch, Berlín.
- HINKELAMMERT F (1977a). Ideología de sometimiento. La Iglesia católica chilena frente al golpe: 1973-1974. Educa, San José.
- HINKELAMMERT F (1977b). Las armas ideológicas de la muerte. El discernimiento de los fetiches. Capitalismo y cristianismo. Educa, San José.
- HINKELAMMERT F (1984). Crítica a la razón utópica. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1987). Democracia y totalitarismo. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1988). La deuda externa en América Latina. El automatismo de la deuda. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1989). La fe de Abraham y el edipo occidental. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1991). El capitalismo al desnudo. El Búho, Bogotá.
- HINKELAMMERT F (1993). Sacrificios humanos y sociedad occidental. Lucifer y la bestia. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1995). Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1996). El mapa del emperador. Determinismo, caos, sujeto. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (1998). El grito del sujeto. Del teatro-mundo del evangelio de Juan al perro-mundo de la globalización. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (2001). El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización. LOM, Santiago.
- HINKELAMMERT F (2002). El retorno del sujeto reprimido. UNAL, Bogotá.
- HINKELAMMERT F (2003a). El asalto al poder mundial y la violencia sagrada del Imperio. DEI, San José.
- HINKELAMMERT F (2003b). Solidaridad o suicidio colectivo. Ambientico, San José.

- HINKELAMMERT F (2007). *Hacia una crítica de la razón mítica. El laberinto de la modernidad. Materiales para la discusión.* Arlekin, San José.
- HINKELAMMERT F (2010a). *La maldición que pesa sobre la ley. Las raíces del pensamiento crítico en Pablo de Tarso.* Arlekin, San José.
- HINKELAMMERT F (2010b). *Yo vivo, si tú vives. El sujeto de los derechos humanos.* Palabra Comprometida, La Paz.
- HINKELAMMERT F (2012b). *Raíces del pensamiento crítico.* UD, Bogotá.
- HINKELAMMERT F (2018). *Totalitarismo del mercado. El mercado capitalista como ser supremo.* Akal, Ciudad de México.
- HINKELAMMERT F (2020a). *Cuando Dios se hace hombre, el ser humano hace la modernidad. Crítica de la razón mítica en la historia occidental.* Arlekin, San José.
- HINKELAMMERT F (2020b). *Die Dialektik und der Humanismus der Praxis. Mit Marx gegen den neoliberalen kollektiven Selbstmord.* VSA, Berlín.
- HINKELAMMERT F (2021). *La crítica de las ideologías frente a la crítica de la religión. Volver a Marx trascendiéndolo.* Clacso, Buenos Aires.
- HINKELAMMERT F, MORA H (2001). *Coordinación social del trabajo, mercado y reproducción de la vida humana.* DEI, San José.
- HINKELAMMERT F, MORA H (2005). *Hacia una economía para la vida.* DEI, San José.
- HINKELAMMERT F, MORA H (2014). *Economía, vida humana y bien común. 25 reflexiones sobre economía crítica.* Arlekin, San José.
- HINKELAMMERT F, MORA H (2022). *Razones que matan... y la respuesta del sujeto. Introducción al pensamiento crítico emancipatorio.* Caminos, La Habana.

6 Bibliografía pasiva

- DUQUE J, GUTIÉRREZ G (2001). *Itinerarios de la razón crítica. Homenaje a Franz Hinkelammert en sus 70 años.* DEI, San José.
- DUSSEL E, COLEMARES K (2023). *Franz Hinkelammert: hacia un nuevo humanismo.* La Jornada, 7 de agosto.
- FERNÁNDEZ-NADAL E (ed.) (2017). *Franz Josef Hinkelammert. La vida o el capital.* Clacso, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ-NADAL E, SILNIK GD (2012). *Teología profana y pensamiento crítico.* Clacso, Buenos Aires.
- HINKELAMMERT F (2012a). *Lo indispensable es inútil. Hacia una espiritualidad de la liberación.* Arlekin, San José.
- MORA H (2023). *In Memoriam Franz J. Hinkelammert. Surcos para la Democracia Participativa,* 20 de julio.
- SOLANO L (2007). *Con los pobres de la tierra, quiero yo mi suerte echar.* Buena Semilla, Bogotá.
- TAMAYO JJ (2023). *Franz Hinkelammert: Economía y Teología de la Liberación en diálogo.* El País, 18 de julio.

Objetivos

Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Iberoamerican Journal of Development Studies)* publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema de doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos y comunicarán, de forma razonada, su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS: <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>.

Acceso abierto

Revista de acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto, el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS: <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>.

Open access

Open access journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final del artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a, b, c, etc.*, tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, Londres.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. En: Zeller M, Meyer RL (eds.). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and Constraint Programming Methods for Mutually Orthogonal Latin Squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 de junio de 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación con base en su adecuación a los objetivos de la revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation have to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10,000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown & Berger 2001), or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a, b, c, etc.*, after the year, for example (Brown 2001*a*).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

Doctoral theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed June 8, 2007.

Review process:

The manuscript will be evaluated, in a first stage, by the Board of Associate Editors. They will assess if the manuscript is suitable within the aims and scope of the Journal. Manuscripts meeting the aims and scope of the Journal will be sent out for external double blind review. Reviewers can accept, reject or suggest changes to the author.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Authors should not submit papers previously published or forthcoming in books with ISBN codes. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza



Cátedra de Cooperación
para el Desarrollo
Universidad Zaragoza

