Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Enero-Junio/January-June 2020 | Volumen/Volume 9 | Número/Issue 1

Iberoamerican Journal of Development Studies

Acerca de la revista
About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors-in-chief
Chaime Marcuello Servós, Universidad de Zaragoza, España
José María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

Consejo de editores/Associate Editors
Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia, España
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, Flacso, España
Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, 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
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Javier Arellano Yanguas, Universidad de Deusto, 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
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza, España
Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrrollo, Universidad de Zaragoza, España

Consejo editorial/Editorial Advisory Board
Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia
Christian Courtis, 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
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
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

Gestora de la revista/Journal management
Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España

Secretaría Técnica/Administrative Staff
Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITAN/PUBLISHER
Prensas de la Universidad de Zaragoza [http://puz.unizar.es]
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo]
Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) [http://www.reedes.org/]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario
Summary

MONOGRÁFICO. SOCIEDAD CIVIL Y AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO
SPECIAL ISSUE. CIVIL SOCIETY AND GLOBAL DEVELOPMENT AGENDA
Coordinado por/Guest editors:
Sergio BELDA-MIQUEL, Alejandra BONI-ARISTIZABAL, Gonzalo de-CASTRO-LAMELA, Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ

6/27
Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)
Prototyping the institutions of the future: the case of the Civic Innovation Laboratories (LABIC)
Pablo PASCALE, Jorge RESINA

28/51
Obstáculos para el logro de los ODS en El Salvador
Políticas de juventud, jóvenes pandilleros y las ONG: un análisis complejo
Obstacles to achieve the SDGS in El Salvador
Youth policies, young gangs and NGOs: a complex analysis
Alberto MARTÍNEZ-REYES, José Javier NAVARRO-PÉREZ

52/73
La contribución de las refugiadas colombianas a la Agenda Global de Desarrollo a través de su empoderamiento en la acción colectiva para la defensa de los derechos
The contribution of Colombian refugees to the Global Development Agenda through their empowerment in collective action for the defense of rights
Elena MUT-MONTALVA

74/98
Civic Space: Shrinking from the outside in?
Espacio cívico: ¿reducción desde fuera hacia dentro?
David SOGGE

100/119
Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Metropolitan District of Quito
La sociedad civil y la Agenda 2030. Una evaluación de la implementación de las acciones de los ODS en el Distrito Metropolitano de Quito
Paul CISNEROS, Pablo CABRERA-BARONA, Víctor LÓPEZ

120/145
Participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación para el logro de los ODS. Un marco de análisis
Civil society participation in dynamics of innovation for the achievement of the SDGs. A framework
Karen Cristina HORMECHEAS-TAPIA, Milena LEGARDA-LÓPEZ, Walter Lugo RUIZ-CASTAÑEDA, María Luisa VILLALBA-MORALES

146/176
Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza
Inclusive and sustainable economic growth in the 2030 Agenda: a critical analysis from the perspective of food sovereignty and the rights of nature
Isabella GIUNTA, Javier DÁVALOS

178/201
¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana
Are Sustainable Development Goals the solution to international aid problems? Exploring questionings and proposals form Valencian civil society
Sergio BELDA-MIQUEL, Carola CALABUIG-TORMO, Alejandra BONI

202/231
Análisis de la educación para la ciudadanía global en organizaciones de la sociedad civil en el ámbito rural de Zaragoza
Analysis of education for global citizenship in civil society organizations in the rural area of Zaragoza
Belén DIESTE, Teresa COMA-ROSELLÓ, Ana Cristina BLASCO-SERRANO

232/257
Los ODS y la sociedad civil migrante El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España
The SDGs and the migrant civil society The fit of immigrant assocations in the policies of cooperation for development in Spains
Joan LACOMBA, Isabel ROYO

259
Objetivos
Objectives

263
Normas para los autores
Author Guidelines

MONOGRÁFICO
Sociedad civil y Agenda Global del Desarrollo

SPECIAL ISSUE
Civil Society and Global Development Agenda

Coordinado por:

Sergio BELDA-MIQUEL
Universitat de València, España

Alejandra BONI-ARISTIZABAL
Ingenio (CSIC-Universitat Politècnica de València), España

Gonzalo de-CASTRO-LAMELA
Fundación Educo, España

Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ
Universidad Complutense de Madrid, España

Guest editors:

Sergio BELDA-MIQUEL
Universitat de València, Spain

Alejandra BONI-ARISTIZABAL
Ingenio (CSIC-Universitat Politècnica de València), Spain

Gonzalo de-CASTRO-LAMELA
Fundación Educo, Spain

Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ
Universidad Complutense de Madrid, Spain

Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)

Prototyping the institutions of the future: the case of the Civic Innovation Laboratories (LABIC)

Pablo PASCALE
PPascale@segib.org
Secretaría General
Iberoamericana
(España)

Jorge RESINA
jresina@ucm.es
Universidad Complutense
de Madrid
(España)

ResumenAbstract
1. **Introducción**
2. **Laboratorios ciudadanos: contornos y espacios de experimentación**
3. **El caso: los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)**
   - 3.1. **¿Cómo funciona un Labic?**
   - 3.2. **El prototipado como metodología de acción**
   - 3.3. **La triple transformación**
   - 3.4. **Los laboratorios de innovación ciudadana como termómetro social**
   - 3.5. **La institución orgánica**
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)

Prototyping the institutions of the future: the case of the Civic Innovation Laboratories (LABIC)

Pablo PASCALE
PPascale@segib.org
Secretaría General
Iberoamericana
(España)

Jorge RESINA
jresina@ucm.es
Universidad Complutense
de Madrid
(España)

Citar como/Cite as:
Pascale P, Resina J (2020). Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic). Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):6-27.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.437

Resumen

La crisis de confianza en las instituciones ha llevado a estas a buscar nuevos canales que conecten con la ciudadanía. Los laboratorios ciudadanos son, posiblemente, la respuesta más innovadora que ha surgido para crear vínculos y construir una agenda alternativa de desarrollo, impulsando nuevos procesos participativos en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Este artículo se centra en un caso concreto, en el de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic) de la Secretaría General Iberoamericana, con el objetivo de extraer claves de acción para la renovación institucional. El análisis de su experiencia nos deja cuatro aprendizajes principales: *a)* experimentar soluciones mediante lógicas de prototipado y ensayo-error; *b)* transformación sistémica y simultánea en tres planos (ciudadano, institucional y de la cooperación); *c)* termómetro social de doble funcionalidad, tanto de los problemas como de las soluciones planteadas por comunidades y ciudadanía, y *d)* trabajar la institución como un sistema orgánico, en continua evolución.

Palabras clave: innovación democrática, laboratorios ciudadanos, Agenda 2030, ODS, Iberoamérica.

Abstract

The crisis of institutional trust has led governments and international organizations to seek new channels for connecting with citizens. Citizen labs are, possibly, the most innovative response that has emerged to create civic engagement and build an alternative development agenda, promoting new participatory processes oriented towards Sustainable Development Goals (SDGs). This paper is focused on a case study, the Civic Innovation Laboratories (LABIC) of the Ibero-American General Secretariat, to identify some keys for institutional renewal. Four are the main lessons we learn: *a)* experimental solutions through prototyping and trial-error; *b)* transformation (systemic and simultaneous) in three levels (citizen, institutional and cooperation); *c)* social thermometer with double functionality, problems and solutions proposed by communities and citizens, and *d)* institution worked as an organic system, in continuous evolution.

Keywords: democratic innovation, Citizen Labs, 2030 Agenda, SDGs, Ibero-America.

1
Introducción

Cada una de las revoluciones industriales ha supuesto avances tecnológicos, progreso económico y la transición a nuevos sistemas sociales. Pero también ha provocado efectos colaterales no esperados, como la urbanización del mundo, e incluso indeseables, como el calentamiento global. Este artículo se centra en uno de esos efectos no esperados, que adquiere relevancia con la última revolución, y que se concreta en una pérdida creciente de confianza en las instituciones.[1] El objetivo de este trabajo es ir más allá del diagnóstico y poner el foco en una de las respuestas que se está gestando en el espacio de contacto entre ciudadanía e instituciones públicas: los laboratorios ciudadanos. Con este propósito, presentamos el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic) de la Secretaría General Iberoamericana (Segib), como una práctica novedosa que involucra a la ciudadanía en el proceso de definición de problemas y puesta en marcha de soluciones públicas, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Para adentrarnos en su estudio, conviene primero preguntarse dónde nos encontramos hoy. Para ubicarnos, tomamos prestado de Thomas Kuhn (1996) su análisis de la estructura de las revoluciones científicas, en las que pueden identificarse dos grandes momentos en cada período de transformación: el primero, que es el punto de quiebre, supone el estallido de una nueva invención que propone cambiarlo todo, generando nuevas producciones y formas de producción, y el segundo, de acomodación y adaptación al cambio, en el que se comienzan a generalizar las producciones y a aplicar, de forma muy concreta, los cambios (generando la fase de mayores avances específicos).

Si se aplica esta secuencia a las revoluciones industriales, puede afirmarse que hoy vivimos en la Cuarta Revolución Industrial, justo en el primer momento;[2] ese en el que los cambios son tan radicales que apenas tenemos tiempo y perspectiva para asimilarlos y en el que comenzamos a asistir a efectos colaterales, buscando respuestas. En ese sentido, uno de los efectos más sustanciales (si se quiere, estructural), y que es el que aquí nos llama, es el de la crisis a la que se han visto sometidas las instituciones en el paso de los siglos XX a XXI, y que afecta a la idea misma de democracia.

La velocidad de estos cambios ha puesto de manifiesto las limitaciones de las instituciones para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos. Con la Cuarta Revolución Industrial, se acelera el tránsito hacia un nuevo paradigma de ciudadanía, más autónoma y capaz de estar informada y especializarse en temas concretos, involucrándose en aquellas problemáticas que más les interesa sin necesidad de las mediaciones tradicionales (partidos, sindicatos u organizaciones no gubernamentales). Este ejercicio de ciudadanía

1 Para el contexto latinoamericano, el Informe 2018 del Latinobarómetro señala cómo la confianza hacia las instituciones públicas se encuentra en mínimos históricos: tres de cada cuatro ciudadanos no confían en sus instituciones.

2 Para uno de los principales teóricos de la Cuarta Revolución, Klaus Schwab (2017), esta se caracteriza por los nuevos usos de las tecnologías y el cambio de paradigma en la forma en que trabajamos y nos comunicamos. A diferencia de las tres anteriores, esta Cuarta Revolución destaca, además, por la velocidad con la que se está produciendo, su capacidad para integrar disciplinas y el impacto en los distintos sistemas.

reclama nuevos modos de interacción, de manera que no se trata tanto de retomar patrones ya existentes, sino de generar nuevas formas de confianza.[3]

Este desfase comienza a hacerse visible durante la primera década del nuevo siglo debido, en buena medida, a la democratización de Internet y la hiperconexión, lo que permitió nuevos fenómenos y posibilidades para la autocomunicación de masas, la creación de contenidos, la transferencia de conocimientos en tiempo real o las capacidades de autogestión, entre otras (Resina 2010, Castells 2009). Es, con el estallido de la crisis económica de 2008, cuando se ahonda la brecha, con un escenario de quiebre similar a la «gran transformación», descrita por Karl Polanyi (2006) en los últimos compases de la Segunda Guerra Mundial.

Las limitaciones del modelo de democracia representativa, junto a la percepción de ineficacia en la respuesta de los poderes públicos a los problemas que importan a las personas, ha provocado que, cada vez más, Gobiernos, organismos internacionales y actores políticos, económicos y sociales se pregunten qué está pasando y cómo se puede (y pueden) abordar esta crisis (Merkel y Kneip 2018, Della Porta 2013, Posner 2010).

En términos institucionales, la propuesta del Gobierno abierto ha sido el mapa de fondo planteado como hoja de ruta para el cambio de las instituciones; en términos de desarrollo, la aprobación de la Agenda 2030. La primera insta a unas instituciones transparentes, participativas y colaborativas; la segunda, a un modelo de desarrollo, que pone a la persona en el centro y que apela a la necesidad de aunar esfuerzos y combinar recursos y capacidades de los distintos actores (públicos, privados y sociales) para afrontar los grandes retos globales.

Aun sin tener la respuesta definitiva, estos intentos apuntan a que la fórmula para generar esa nueva confianza, afinar el impacto de las políticas y, en última instancia, mejorar la legitimidad institucional pasa, en todas sus formas, por incluir a la ciudadanía en la ecuación. Por el lado de las instituciones, se plantean nuevos canales y espacios de comunicación e interacción y, por el de la ciudadanía, aprovechar esas oportunidades e incluso ir más allá, lo que lleva a repensar la propia naturaleza ciudadana en términos más proactivos, y no solo como electores o clientes (Fung 2015, Subirats 2012, Nabatchi 2010).

El gran desafío está en cómo hacer efectivo ese cambio y transformar una cultura institucional atrapada todavía en lógicas cerradas en otra basada en la apertura, el intercambio libre y la flexibilidad. Para Brugué (2009), es necesario avanzar hacia un modelo de Administración Pública inteligente, alejada tanto de los automatismos burocráticos como de las lógicas de mercado, y que sea capaz de tratar con la complejidad, dialogar con la ciudadanía y tomar decisiones mediante la deliberación. Llegar a este modelo

3 En una línea parecida a la que apunta Font (2004) en relación con la participación, hay que evitar caer en la tentación de pensar que tiempos pasados fueron mejores. El proceso que surge en el siglo XXI deja evidencias de que las instituciones no estaban tan cerca de la gente como se pensaba.

puede parecer una misión complicada, pero, como nos invita a pensar Oliván (2018), una vez que la puerta se abre desde dentro, es difícil que se cierre de nuevo.

Los laboratorios de innovación ciudadana son una de esas puertas abiertas, que cuentan con la complicidad de una serie de aliados internos de las propias instituciones —los denominados por Oliván *hackers inside*— y que aparecen en un contexto creativo y muy fértil, en el que lo público va más allá de lo estatal y se revalorizan los bienes comunes. El entorno y redes digitales han desempeñado un papel importante (aunque no único) en esta revalorización, alimentando un espíritu colaborativo, que refuerza las relaciones interpersonales y favorece nuevos procesos de producción entre iguales *(peer-to-peer),* con la irrupción de nuevos espacios de creación, como los distintos tipos de *labs* (laboratorios ciudadanos, laboratorios de Gobierno, laboratorios de fabricación, laboratorios vivos, laboratorios de medios digitales, etc.), los *hackatones* o los *makerspaces,* que estimulan la complementariedad de tecnologías y conocimientos, y las posibilidades de trabajar juntos en la solución de problemas complejos (Bason 2018, Benkler 2016, Bollier y Helfrich 2014).

2
Laboratorios ciudadanos: contornos y espacios de experimentación

La mayoría de las instituciones que hemos heredado tiene serios problemas de conectividad. Ante esta crisis, pueden identificarse tres tipos de reacciones: la inmovilidad (instituciones que se resisten a cambiar), la transformación moderada (instituciones que incorporan gradualmente cambios para adaptarse) y la experimentación (la creación de nuevas instituciones). Es, en este último grupo, en el que pueden ubicarse las instituciones que nacen como propuesta ante la crisis de confianza y legitimidad; instituciones que ponen al ciudadano en el centro y, a partir de allí, se construyen centrífugamente (Pascale 2018a).

Los laboratorios ciudadanos son, posiblemente, uno de los casos más paradigmáticos de estas nuevas instituciones; instituciones que tienen características que las diferencian de otras anteriores, a las cuales ya estábamos habituados;[4] por ejemplo, valores clásicos como protocolos y procedimientos dejan paso ahora a otros, como creatividad y experimentación. Experimentar (noción tomada de los laboratorios de ciencias naturales) se convierte en la forma de trabajar pero, también, de concebir la institucionalidad; es decir, la institución es un experimento constante que, a su vez, trabaja con la materia de la experimentación. Mientras los equipos de gestión del laboratorio ciudadano enfocan su trabajo de experimentación en el modelo mismo de institución (investigando, ensayando, refor-

4 Como señala Fung (2012), la esclerosis democrática de muchas de las instituciones existentes ha conducido a procesos de innovación democrática, cuya principal característica es que ya no parten de modelos teórico-normativos *(top-down)* sino de la propia experimentación *(bottom-up).*

mulando e innovando), la ciudadanía es la que utiliza ese espacio para experimentar en forma de proyectos. En el sentido de Douglas North (1990), si las instituciones son reglas de conducta, el carácter experimental de los laboratorios ciudadanos no solo permite, sino que también fomenta el intercambio de ideas y conocimientos muy diversos, lo que da como resultado procesos altamente creativos.

Junto a ello, los principios antes señalados de Gobierno abierto —transparencia, participación y colaboración— son otros de los rasgos innatos que diferencian a los laboratorios ciudadanos del modelo clásico de instituciones. Aunque, en la actualidad, asistimos a un proceso orientado a generar más transparencia y participación en muchas organizaciones, en la mayoría de los casos, se trata de esas instituciones de cambio gradual que caracterizamos más arriba (dentro del segundo grupo). Los laboratorios ciudadanos, por su parte, surgen para responder a esa preocupación, por lo que su ADN debería incluir la transparencia y la participación como pilares de su funcionamiento. En ese sentido, su forma de trabajar exige prácticas transparentes y una participación altamente proactiva y, lo que es más importante, colaborativa; colaboración entendida en un doble sentido: primero, en contraposición a la forma de trabajo competitivo, habitual en muchas de las instituciones que hemos heredado y, segundo, porque el modo de sacar adelante proyectos en los laboratorios ciudadanos conlleva, necesariamente, el trabajo conjunto de distintas personas para alcanzar objetivos comunes. No se trata solo de lograr buenas soluciones para las personas, sino de hacerlo con las personas mismas (Carstensen y Bason 2012).

Estos rasgos hacen de los laboratorios ciudadanos un terreno fértil para la innovación. Pero no nos referimos a cualquier tipo de innovación. Habría que comenzar señalando que la innovación no es una preocupación nueva dentro de las instituciones (Pollitt 2011). Como efecto de la nueva gestión pública, a partir de los años noventa del siglo XX, se convirtió en un tema de moda. Fueron muchas las organizaciones que empezaron a contar entonces con un Departamento de Innovación y a pensar en políticas de innovación, pero casi siempre funcionando como un circuito cerrado y centradas en cómo mejorar la eficacia organizativa y la eficiencia en la prestación de servicios. Los modelos de innovación abierta provenientes del ámbito privado (Chesbrough 2003) supusieron, en el nuevo milenio, otra de esas oportunidades de cambio gradual para las instituciones.

Sin embargo, los laboratorios ciudadanos no encajan en ninguno de estos modelos de innovación. No centran esfuerzos en su desarrollo organizativo ni tienen que buscar la apertura porque, como señalamos, son espacios en continua experimentación, ya abiertos de por sí. Su carácter inclusivo y su perspectiva *bottom-up* («de abajo arriba») los acercan más al tipo de movimientos de innovación de base descrito por Fressoli *et al.* (2014). Estos movimientos se diferencian de las instituciones *mainstream* en sus valores

principales (justicia social versus avance científico), mecanismos de coordinación (necesidades sociales versus mercado), formas de propiedad (bienes comunes versus patentes) o los conocimientos que predominan (local y situado versus técnico).

En un sentido parecido, Freire (2017) distingue innovación social de innovación ciudadana (la propia de los laboratorios ciudadanos): la primera está orientada a un «solucionismo tecnológico», en el que, de forma general, son los expertos quienes buscan soluciones genéricas (y comercializables) para los afectados de un problema, mientras que la segunda parte de la c apacidad que tiene toda persona para innovar y entiende la innovación como un trabajo colectivo e inclusivo, que incorpora distintos saberes y puntos de vista a la solución de un problema, sobre todo y especialmente, la de los afectados.

Esto hace de los laboratorios un espacio de aprendizaje reflexivo (Fressoli *et al.* 2014). Las soluciones propuestas se plantean en forma de prototipos que *a)* son producciones materiales, *b)* incorporan distintos saberes y *c)* necesitan ser probados y testados. En ese sentido, son soluciones siempre mejorables y que permiten seguir incorporando nuevas experiencias. Ello supone que, a pesar de surgir en contextos situados, puedan ser probados en diferentes escalas y realidades muy distintas, adaptándose a las peculiaridades de esa nueva escala/realidad, aprovechando el caudal ciudadano acumulado y dando, al mismo tiempo, retorno al prototipo original.

Esta posibilidad de generar soluciones replicables y escalables convierte a los laboratorios ciudadanos en un agente abierto a «la interacción con las agendas principales de las instituciones *mainstream,* capaz de negociar con ellas para promulgar el cambio (ya sea a través del compromiso o de la oposición)» (Fressoli *et al.* 2014, p. 287).[5] Los laboratorios se conforman así en un espacio propicio para el cumplimiento de la Agenda 2030, al poner en relación las preocupaciones de la ciudadanía con las metas fijadas por los países y proveer de un entorno de creación, que permite concretarlas. Más en concreto, adquieren especial relevancia en relación con los objetivos 16 y 17: en tanto instrumento que fomenta un nuevo tipo de institucionalidad más inclusiva (objetivo 16) y que permite generar alianzas y redes entre actores de distinta naturaleza (objetivo 17).

5 Aunque esta relación no está exenta de dificultades ya que, como señala Mulgan (2014), los laboratorios ciudadanos se enfrentan a un «dilema radical»: por un lado, si, para ser alternativa de esas instituciones, trabajan por fuera de ellas, corren el riesgo de terminar siendo marginales, pero, por el otro, si lo hacen desde dentro de ellas, se arriesgan a ser cooptados o perder su capacidad transformadora.

3
El caso: los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)

Aunque son varias y cada vez más frecuentes las experiencias de laboratorios puestos en marcha en el ámbito de lo público, no es sencillo explicar en unas líneas qué es un laboratorio ciudada-

no dado que, por lo general, nuestra mente recurre a modelos ya establecidos para interpretar lo que todavía no conoce. Y aquí las distancias entre las instituciones conocidas y los laboratorios ciudadanos son grandes.

Por ello, trabajaremos sobre un caso concreto, el de los Labic desarrollados por la Segib. Los Labic son un modelo bien interesante, porque ya llevan más de cinco años en funcionamiento, con resultados evidenciables, y porque son impulsados desde un organismo internacional que trabaja en diferentes contextos, lo cual enriquece la ejemplificación, al no estar circunscrito a un solo ámbito social, cultural y económico. Eso nos permitirá, más que centrarnos en el modelo, extraer algunas conclusiones de interés, para pensar nuevas estrategias institucionales orientadas a la creación de confianza.

Como señalábamos, existen diferentes modelos y tipos de laboratorios, algunos impulsados por Gobiernos, otros por sectores de la sociedad civil; también los hay promovidos por universidades, por distintos ámbitos científicos o por iniciativas mixtas público-privadas, y casi todos ellos tienen en común que trabajan con los recursos que su contexto les provee. Así, sus colaboradores serán, por lo general, aquellos ciudadanos más activos en su ciudad, las temáticas que se trabajen serán las más demandas por el contexto y, en consecuencia, las propuestas o soluciones ejecutadas serán ajustadas a ese contexto específico o, como sucede con otras iniciativas de participación, las que mejor encajen en la línea política del Gobierno que las impulse (Font *et al.* 2018).

Sin embargo, los Labic se nutren de la diversidad de contextos culturales, sociales, políticos y económicos de los colaboradores que en ellos participan. En el momento en el que escribimos este artículo, se han organizado cinco Labic: en Veracruz (México) en 2014, en el marco de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, primera vez que una cumbre de este tipo se abría a la participación proactiva de la ciudadanía; en Río de Janeiro (Brasil) en 2015, donde se trabajaron proyectos de cultura y tecnologías; en Cartagena de Indias (Colombia) en 2016, cuya temática se centró en la accesibilidad e inclusión de poblaciones vulnerables; en Pasto (Colombia) en 2018, donde se desarrollaron 10 proyectos ciudadanos en el marco de la estrategia de posconflicto del Gobierno colombiano,[6] y en Rosario (Argentina) en 2018, en el que, por primera vez, pudieron prototiparse proyectos como aportes a los ODS.

3.1. ¿Cómo funciona un Labic?

Diez proyectos son trabajados por equipos de 10 personas durante 10 días intensivos. Los proyectos son seleccionados mediante convocatoria internacional y abierta, así como las 100 personas que participan como colaboradores, de los cuales un 50 % son del país sede del Labic, y el 50 % restante de diversos países (alrededor de

6 Esta fue la primera vez que una estrategia oficial de posconflicto se abrió a la participación de la ciudadanía, y lo hizo a través del formato de laboratorio de innovación ciudadana.

quince países). La mitad, o más, de las personas que participan de un Labic son mujeres y siempre se procura tener participación de personas de diferentes etnias.

A grandes rasgos, la forma de trabajar contiene los siguientes recursos y procesos:

1. Un equipo compuesto por cuatro mentores (especialistas en trabajo colaborativo en laboratorios), especialistas técnicos (habitualmente, en programación, electrónica, diseño o temáticas específicas, como pueden ser los temas de discapacidades) y dos mediadores locales, que se encargan de conectar a los proyectos y sus colaboradores con las instituciones y comunidades de afectados a nivel local.
2. Si bien los 10 equipos autogestionan sus recursos (materiales,[7] humanos, cronogramas, trabajo con las comunidades, etc.), existen algunas actividades pautadas, tales como las sesiones analíticas con los mentores, entrenamiento en la presentación pública de proyectos o formación en estrategias de diálogo y resolución de conflictos.
3. A diferencia de muchos laboratorios ciudadanos, en los Labic, no se trabaja únicamente dentro del espacio del laboratorio entre los colaboradores, sino que cada equipo toma contacto con las comunidades locales de la ciudad o región, donde se realice el laboratorio, y trabajan colaborativamente con la comunidad. Este es un elemento esencial para dotar a los proyectos de un principio de realidad, a la vez que un enriquecimiento generado por el encuentro de conocimientos entre colaboradores y las comunidades que conocen mejor que nadie su situación.
4. El trabajo dentro de los proyectos, así como con las comunidades, debe realizarse de manera horizontal y colaborativa, rompiendo con las lógicas jerárquicas o individualistas de las instituciones habituales.
5. Todos los proyectos generados en un Labic deben tener licencias libres, y la documentación de su producción debe estar compartida públicamente, para favorecer su replicabilidad. De esta forma, se procura que el conocimiento generado sea compartido y tomado por otros, para generar beneficios en sus comunidades, mediante la difusión de todos sus materiales en formatos visuales y didácticos a través.
6. Los proyectos que se desarrollan en un Labic son desarrollados hasta la fase de prototipo, es decir, hasta una etapa de mínima viabilidad. Para ello deben atravesar, en muy pocos días, por fases de ideación inicial, experimentación, ensayos de viabilidad, reformulaciones y producción final. Por último, son presentados de forma pública el último día del laboratorio.

7 Cada equipo cuenta con 350 dólares, para adquirir los materiales y recursos necesarios para desarrollar su prototipo.

3.2. El prototipado como metodología de acción

El desarrollo de proyectos en un Labic trabaja con la metodología de prototipado. El prototipo es el modelo inicial de un objeto creado para testear un concepto o diseño (Blackwell y Manar 2015). Por lo tanto, los prototipos no pretenden ser versiones perfectas del producto final, sino un modelo temprano, inicial.

A modo de ejemplo, un prototipo puede replicar solamente una parte del diseño total, como puede ser trabajar la apariencia de un objeto sin su funcionalidad (prototipo visual), o su funcionalidad, sin la apariencia final (prototipo operativo). Aunque también puede ser una versión avanzada y funcional del producto total (prototipo funcional), pero en el que difícilmente se utilicen los mismos materiales, escalas o pruebas de verificación. Su objetivo es perfeccionar procesos y elementos antes de ser implementados a gran escala. Y así se trabaja en la mayoría de los laboratorios ciudadanos.

El prototipo es siempre potencial, pero pragmático. En un laboratorio, para llegar a su versión más avanzada (prototipo funcional), se trabaja mediante creatividad, aplicación de conocimientos y experimentación. La experimentación conlleva pruebas de ensayo y error, análisis de errores y rediseño; es decir, el prototipado es una metodología de aprendizaje-producción.

El aprendizaje es una dimensión sustancial del prototipado. El prototipado, como método de producción, permite aprender más rápido que en otros métodos porque puedes equivocarte antes, permite fallos más pequeños (que en la producción a gran escala) y, por lo tanto, errores más controlados. Aprender tempranamente de estos errores activa un ciclo iterativo de rediseño y testeo.

Todo puede ser prototipado, por lo que, así como se pueden prototipar prótesis de miembros superiores impresas en 3D para víctimas del conflicto armado por minas antipersona (como el proyecto Gekko Lab en el Labic de Pasto, 2018), o una metodología para la rehumanización a través del arte con reclusas de la cárcel de San Diego, próximas a recobrar su libertad (como el proyecto Develando, en el Labic de Cartagena, 2016), también se pueden prototipar dispositivos institucionales, e incluso instituciones. Esto no solo es posible, sino que ya hay experiencias que demuestran su efectividad.

Utilicemos nuestro caso de estudio: los Labic. Los proyectos que se trabajan en un Labic lo hacen bajo el formato de prototipado durante 10 días de trabajo intensivo en equipos multidisciplinares en conjunto con comunidades, hasta intentar alcanzar un prototipo funcional.

Pero el dispositivo mismo de Labic ha sido desarrollado bajo el formato de prototipado. El Labic, como dispositivo institucional que desarrolla laboratorios ciudadanos, fue en 2014 inicialmente trabajado en forma experimental, como un prototipo. Una vez «tes-

tada su funcionalidad» mediante ensayo y error de metodologías y propuestas, análisis de errores, intercambios con las comunidades, participantes e instituciones, se alcanzó un formato más acabado para 2015. A partir de ahí, se ingresó en una nueva fase, que es la de ser trabajado como un dispositivo orgánico, como después se verá.

Lo mismo ha sucedido con el Proyecto de Innovación Ciudadana de la Segib. Si bien los Labic son una de sus líneas de acción, el proyecto también se inició dentro de la organización internacional bajo la lógica de prototipado. Y el motivo principal tiene que ver con la experimentación. Estas nuevas instituciones o dispositivos institucionales del tercer grupo deben necesariamente experimentar, debido a la ausencia de referentes, o manuales. Esto supuso prototipar un dispositivo institucional, experimentar, trabajar con nuevos formatos y metodologías, abrirse al trabajo directo con ciudadanía, aprender rápidamente de los errores e incorporar soluciones.

Este prototipado inicial fue producto de una creatividad colaborativa. El documento fundante del proyecto fue abierto *online,* para ser trabajado colaborativamente con ciudadanía, colectivos e instituciones. Difícilmente pueda hablarse de prototipado en el siglo XXI sin referir a una creatividad colaborativa (Schrage 2000), tal como ha sucedido en los tres niveles de prototipado en el caso que hemos traído: los proyectos trabajados en un Labic, el mismo Labic y el proyecto que ha generado esos Labic desde una institución.

En suma, el método de prototipado utilizado en los laboratorios es una metodología que ha probado ser eficiente para trasladar a las instituciones. Más aún, los laboratorios, como punta de lanza de la experimentación institucional, pueden filtrar sus experiencias, metodologías y nuevos formatos dentro de las instituciones o a otras que proyecten renovarse, acompañando sus procesos de apertura, experimentación y colaboración (Pascale 2018b). El prototipado, que usualmente ha sido un método utilizado para el diseño y desarrollo de productos, puede, de esta forma, contener claves útiles para afrontar la crisis de las instituciones en el siglo XXI.

3.3. La triple transformación

Un Labic no concentra metodológicamente sus esfuerzos solo en generar un prototipo útil, que sea una propuesta de solución a un problema concreto. En ese sentido, la importancia de los laboratorios de innovación ciudadana no puede medirse solo en términos de resultados *(outputs)* sino también, y de manera fundamental, en la variedad de impactos *(outcomes)* que genera. Un Labic trabaja, de forma estratégica, en el plano de una triple transformación sistémica en ciudadanía, instituciones y cooperación para el desarrollo.

Aunque a primera vista sea el más evidente, el plano de transformación a nivel de ciudadanía es altamente complejo. Un Labic es un modelo de participación ciudadana de frontera dado que, a

diferencia de otros programas e iniciativas de participación, aquí se sobrepasa la lógica consultiva (¿cómo quieres gastar el presupuesto?, ¿qué modelo de plaza prefieres para tu ciudad?), y se ingresa en una lógica productiva; es decir, es una participación en la que la ciudadanía es la que produce los resultados (en forma de proyectos o prototipos). Pero esto no agota el plano de transformación ciudadana ya que, en un Labic, no son solo los participantes (100 colaboradores seleccionados mediante convocatoria abierta), quienes producen los proyectos y resultados, sino que lo hacen de forma colaborativa con la comunidad local afectada a la cual se refiere el proyecto.[8]

El Labic es un dispositivo institucional capaz de canalizar el compromiso cívico y sistematizarlo en términos de propuesta de solución a problemas experimentados por la propia ciudadanía.[9] Se trata de un mecanismo que fomenta una ciudadanía activa y que logra que esta activación sea individual y colectiva, superando algunas de las limitaciones habituales para concretar la participación colectiva (Brugué *et al.* 2003). Parte de esta capacidad se debe a las conexiones que genera: ya sea entre los colaboradores de distintas disciplinas y países, como entre estos y las comunidades locales. Si bien, para lograr resultados realmente colaborativos, se necesita también un fino trabajo de interculturalidad, que permita pasar del mero diálogo a una colaboración duradera y mutuamente provechosa (Mato 2017).

Esto implica superar las limitaciones ligadas, tanto a la noción más abstracta de sociedad civil organizada y el modelo de participación corporativa como a la fragmentación que supone una participación individualizada. La manera de afrontar este dilema en los Labic es doble: por un lado, incluye incentivos para promover la presencia de aquellos sectores más vulnerables (por país, género, clase y etnia); por el otro, las problemáticas se definen a partir de las demandas de comunidades ya existentes, con el objetivo de crear nuevos vínculos entre ellas y los participantes.

Otro de los planos de transformación estratégica de un Labic es el institucional. Como se mencionaba al comienzo, las instituciones necesitan conectar con la ciudadanía, con su confianza, renovarse, pero no tienen claro cómo hacerlo. Y las recetas más comunes para generar esa confianza suelen quedar por debajo de las expectativas (Greppi 2013). Un laboratorio ciudadano provee a las instituciones de un modelo para conectar con la ciudadanía, a la vez que de metodologías para su renovación interna. Cada Labic que se organiza se realiza en conjunto con instituciones públicas del país sede (nacionales, regionales y/o municipales). Esto hace que instituciones no necesariamente habituadas a la participación ciudadana en un modo proactivo deban adaptarse a una nueva forma de trabajo.

Pongamos un ejemplo: en el Labic organizado en Pasto (Colombia) en 2018, las dos instituciones principales del país sede fueron

8 Esta forma de entender la participación va un escalón más allá de los siete peldaños clásicos formulados por Arnstein (1969) en la «escalera de la participación», ya que no se trata solo de participar sin tutelaje, como corresponde al escalón último de control ciudadano, sino de participar produciendo.

9 En relación con esto, puede afirmarse que los laboratorios posibilitan que el compromiso cívico *(civic engagement),* entendido como forma latente de participación (Ekman y Amnå 2012), pueda canalizarse y concretarse en formas expresas de participación ciudadana.

la Gobernación de Nariño[10] y la Alta Consejería para el Posconflicto de la Presidencia de Colombia. Ambas instituciones se habían interesado tiempo antes por el modelo Labic y quisieron conocerlo desde dentro, para lo que enviaron a representantes al Labic celebrado en Cartagena de Indias en 2016. Experimentar el modelo directamente los llevó a proponer la organización conjunta de un laboratorio orientado a la construcción de políticas de paz. Veamos el caso de la Alta Consejería del Posconflicto de Colombia. Esta institución tenía como objetivo la difícil tarea de, una vez firmada la paz entre las FARC y el Gobierno, desarrollar la estrategia de posconflicto para recobrar la estabilización y generación de confianza, mediante la mejora de las condiciones para la transición, la mitigación y la prevención de los riesgos y el resalte de las oportunidades. En esta estrategia, la institución advirtió que no se estaba desarrollando una línea de trabajo concreta en participación ciudadana para alcanzar dichos objetivos y, así, recurren a la organización del Labic por la paz.

El Labic supuso la primera experiencia de participación ciudadana proactiva en el marco de una estrategia oficial de posconflicto; es decir, el Labic permitió a la Alta Consejería abrirse a la colaboración de la ciudadanía y generar una nueva línea de trabajo: la coproducción de la paz. Para ello, se instauró un laboratorio presencial, que contó con la participación de 100 personas de 14 países distintos de Iberoamérica que se desplazaron a Nariño para trabajar durante 12 días (del 13 al 25 de febrero de 2018) en 10 proyectos vinculados a ámbitos prioritarios del posconflicto (derechos humanos, convivencia, desarrollo local alternativo, cultura de paz y reconciliación), junto a la población local. El resultado final fue la creación de 10 prototipos, producto del trabajo colaborativo de los participantes con las comunidades. Entre esos prototipos, destaca el desarrollo de prótesis 3D para víctimas del conflicto, la fabricación de un biodigestor para generar energía renovable a través de residuos en zonas rurales o la creación de microaspersores en territorios con déficits hídricos.[11]

Por último, en el plano de la cooperación al desarrollo, los Labic suponen también un instrumento de renovación. Por lo general, la cooperación internacional en su formato más tradicional ha funcionado mediada por expertos; es decir, un modelo de trabajo *top-down* (de arriba abajo), en el que los expertos «bajaban» las soluciones a las comunidades, y los beneficiarios eran receptores de esas soluciones.[12]

Al igual que ha sucedido en otras instituciones, la cooperación ha empezado a explorar nuevas formas de trabajo entre iguales, *peer-to-peer.* En ese contexto, la Segib, como organismo internacional, crea el proyecto de Innovación Ciudadana,[13] con el objetivo de cambiar su modo de trabajar con la ciudadanía, de una forma más abierta, directa y colaborativa. Los Labic fueron el dispositivo

10 El departamento de Nariño se encuentra en el sur de Colombia, en la frontera con Ecuador. Es una de las zonas más golpeadas por el conflicto armado colombiano.

11 Los prototipos de los 10 proyectos pueden consultarse en la página web de Innovación Ciudadana, disponible en línea en https://www.innovacionciudadana.org/laboratorios/proyectos-del-labicxlapaz-narino-2018/, acceso 8 de julio de 2019.

12 Los modelos de cooperación triangular y Sur-Sur suponen, sin duda, un avance para superar la tradicional relación donante-receptor y favorecer relaciones más horizontales entre países. Lo que los Labic vienen a aportar es un paso más, en el que es la propia ciudadanía de los países, y no solo sus instituciones específicas de cooperación, la que comienza a intercambiar, de manera directa, prácticas y conocimientos, para generar proyectos de desarrollo.

13 Para más información, puede visitarse la página web del proyecto, disponible en línea en https://www.innovacionciudadana.org/, acceso 8 de marzo de 2019.

experimental para iniciarlo, organizando el primero en 2014 en Veracruz durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Trabajar por el desarrollo en conjunto con la ciudadanía resultó un modelo posible, a tal punto que los Labic se transformaron en «plataformas» institucionales utilizadas por la ciudadanía para generar proyectos. De esta forma, los proyectos ya no son solo propuestos por expertos sino también por actores sociales y comunidades de afectados, lo que da cabida a otras visiones. Es, en ese sentido, al incorporar puntos de vista que habitualmente quedaban en segundo plano, en el que los laboratorios pueden contribuir a la construcción de una narrativa más compleja del desarrollo en el marco de la Agenda 2030 (Martínez-Osés y Martínez 2016).

El caso del Labic celebrado en Santa Fe (Argentina) en 2018 fue paradigmático, ya que las propuestas ciudadanas se vincularon directamente con los ODS. Los 10 proyectos seleccionados pusieron el foco en temas de interés para la Agenda y lo hicieron a partir de iniciativas planteadas por la propia ciudadanía. Esto permitió trabajar temas relacionados con los objetivos 5 (Igualdad de Género), 10 (Reducción de las Desigualdades), 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), 12 (Producción y Consumo Responsable) y 16 (Paz, Justicia e Instituciones Fuertes) a través del diseño de prototipos concretos; por ejemplo, el proyecto *Elevaciones* se centró en la construcción de una silla de bipedestación en código abierto y a bajo coste para niños con parálisis cerebral y otras afecciones; *Ocupa Beauvoir,* en la visibilización de las mujeres escritoras latinoamericanas para enfrentar la desigualdad de género en el mercado editorial; *Mujeres QOM,* en el empoderamiento económico de mujeres indígenas que se hallen en situación de vulnerabilidad mediante la creación de una red y la comercialización de sus productos artesanales; *Ruta Trans,* en la creación de un mapa digital para personas transexuales que identifica puntos seguros e inseguros en las ciudades latinoamericanas; *Aqua Linda,* en un sistema acuapónico de bajo coste, que permite la producción simultánea de plantas y peces para el consumo alimenticio en poblaciones de bajos recursos, o *Semillas Poderosas,* en una máquina que recubre semillas con elementos naturales y ecológicos para mejorar su resistencia, lo que aumenta también la producción de alimentos.[14]

3.4. Los laboratorios de innovación ciudadana como termómetro social

Antes, las instituciones no tenían más forma de sentir el pulso social sobre un tema que, voluntariamente, encargando encuestas y estudios de opinión o, involuntariamente, asistiendo a manifestaciones sociales, la mayoría de las veces en tono de protesta. En su interior, y salvo escasas excepciones, las instituciones del siglo XX no tenían codificado un canal de retroalimentación directa de la ciuda-

14 Los prototipos de los 10 proyectos pueden consultarse en la página web de Innovación Ciudadana, disponible en línea en https://www.innovacionciudadana.org/laboratorios/proyectos-del-labicar-rosario-2018/, acceso 8 de julio de 2019.

danía, su percepción de los problemas, sus propuestas de solución, inclusive de la comprensión que la ciudadanía tenía de los resultados de las acciones específicas de las instituciones, y su evaluación. Como ya hemos mencionado, las instituciones «bajaban» los contenidos a la ciudadanía, pero los contenidos de la ciudadanía no tenían canales de «subida» a las instituciones.

Y este es uno de los principales reclamos que recaen sobre las instituciones en el siglo XXI: abrir canales de comunicación directa y clara con la ciudadanía. Como reflexiona Pindado (2009), participar significa «sentirse parte de» la comunidad social y política y, para tomar parte de ella, es necesario que existan canales proactivos que permitan esa vinculación. Pero esto no estaba codificado en el ADN de las instituciones, y los esfuerzos —que los hay— no siempre logran sentir ese pulso social. Incluir a la ciudadanía en la ecuación institucional no pasa solamente por abrir portales de transparencia y datos, por instalar *call centers* o, en el mejor de los casos, organizar presupuestos participativos, preseleccionando desde la institución los rubros. Esos termómetros son un *proxy* (una aproximación), que no parecen lograr medir la verdadera temperatura social. Ayudan, pero no son suficiente.[15]

El ejercicio ciudadano actual reclama instituciones verdaderamente abiertas y eficientes. Para entenderlo, es fundamental atender al cambio de cultura cívica que estamos viviendo. Como han analizado Welzel y Dalton (2014), las últimas oleadas de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey) nos llevan a pensar en un nuevo tipo de ciudadanía, que alega menos —en el sentido tradicional de reclamar a las instituciones— pero que es mucho más asertiva. Esto ha provocado una sustitución de valores habituales (como la confianza ciega en las instituciones, la democracia o el cumplimiento de las normas) por otros nuevos, entre los que sobresale la creencia de que las personas han de tener voz e intervenir en las decisiones que los afectan.

Los laboratorios ciudadanos pueden caracterizarse como uno de esos nuevos dispositivos institucionales que surgen para medir la temperatura social, y convertir las protestas en propuestas. En ese sentido, son un mecanismo de doble potencialidad: por un lado, permite identificar nuevas temáticas a las que las instituciones por sí solas no llegarían y, por el otro, facilita una forma alternativa de trabajar tanto estas problemáticas como las que ya se encuentran en la agenda política. Esto hace de los laboratorios un instrumento interesante para aportar soluciones a los ODS desde la propia ciudadanía.

Veamos más en detalle cómo. Cualquier institución dispuesta a crear u organizar un laboratorio de innovación ciudadana encuentra una nueva forma de acceder al conocimiento que la gente tiene de aquello que le está sucediendo, de cómo se está viendo afectada

15 Instrumentos como los presupuestos participativos han supuesto avances muy importantes para la construcción de una agenda más democrática. Sin embargo, su práctica ha puesto también en evidencia algunas de sus limitaciones y los riesgos de instrumentalización por parte de las autoridades políticas, lo que puede provocar ciertos impases en términos de democratización (Avritzer 2016).

por distintas situaciones y, lo que es más interesante aún, de cómo encontrar soluciones.

Al realizar convocatorias abiertas a proyectos bajo el lema de alguna temática específica (por ejemplo, posconflicto, cambio climático, desafíos a las personas con discapacidad, etc.), las instituciones reciben, con los proyectos que presentan los ciudadanos y ciudadanas, un diagnóstico de primera mano de cómo se está experimentando esa situación, a la vez que propuestas de cómo generar soluciones.

Como hemos mencionado, ya se han organizado cinco Labic sobre distintas temáticas hasta 2018. En total, se han recibido 1100 proyectos o, lo que es lo mismo, identificación de problemas y propuestas de cómo abordarlos. Más de tres mil ciudadanos de 27 países se han inscrito para participar en los Labic, a fin de colaborar en desarrollar esas propuestas y, en el mejor de los casos, prototipar una solución.

De abrirse la institución y dar continuidad a las soluciones prototipadas en el laboratorio por los propios ciudadanos, uno de los efectos colaterales podría ser, sin duda, la construcción de confianza mutua. La probabilidad de que la ciudadanía confíe en las instituciones aumentará en tanto tenga una base sólida de experiencias cotidianas y expectativas de futuro positivas (Güemes 2016). En ese sentido, puede hablarse de un círculo virtuoso por el que mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos generará más confianza y mayor confianza favorecerá más participación (Güemes y Resina 2018).

Resaltamos, además, el carácter recíproco de la confianza ya que, como proceso psicosocial altamente complejo, requiere de, al menos, dos partes. Y, muy probablemente, el deterioro de la confianza sea mutuo entre ciudadanía e instituciones. Como se ha observado en otras experiencias participativas que demandan colaboración, es habitual que, al inicio de procesos de este tipo, se mantengan por ambos lados recelos y prejuicios, si bien las interacciones que se generan y el compromiso en torno a objetivos comunes suelen conducir a escenarios cooperativos que reducen la desconfianza y favorecen, en última instancia, prácticas colaborativas y creación de confianza (Güemes y Resina 2019).

3.5. La institución orgánica

La adaptación, en cualquier orden, no es estática. Adaptarse conlleva movimiento. Y este es otro de los desafíos a los que se ven enfrentadas las instituciones que fueron creadas en los siglos XIX y XX, en la era pre Internet.

Como vimos antes, la ciudadanía o, mejor, el ejercicio de la ciudadanía avanza muy rápido, por lo que, si una institución se plantea retomar el contacto con la ciudadanía, deberá comenzar a mover-

se. El cambio institucional es posible, aunque suele ser gradual y responde a la interacción entre el contexto externo y las propias características de las instituciones (Mahoney y Thelen 2010). Esto, que parece sencillo de plantear teóricamente, es de enorme complejidad en la práctica. Las instituciones no fueron creadas para estar en movimiento, en cambio constante. Y esa es otra de las razones de su desfase con respecto a la ciudadanía actual.

Para el caso que nos ocupa, los Labic son instituciones que se comportan como organismos en evolución, donde la permanente adaptación al medio conlleva reformulaciones internas. Estas reformulaciones son ejercitadas de manera voluntaria como experimentación de modelos, formatos o ecuaciones que generan cambios internos en una parte o todo el dispositivo. Para verlo de forma más clara, vayamos a un ejemplo concreto.

En 2014, se organizó el primer Labic en Veracruz (México). El formato siguió el habitual en otros laboratorios de trabajo intensivo en equipos de colaboradores para el prototipado final de proyectos. Finalizado el Labic, se organizó una reunión abierta para recibir propuestas de mejora de un modelo que, por primera vez, se experimentaba en América Latina con tales dimensiones y particularidades contextuales (se organizó durante una Cumbre de Jefes de Estado, y con participantes de 15 países). Una de las principales propuestas fue que los participantes hubieran preferido tomar contacto con las comunidades reales, a las cuales sus proyectos estaban destinados.

América Latina sigue siendo hoy una de las regiones con mayor desigualdad del mundo (Cepal 2018). Terminar con esta desigualdad requiere de políticas eficaces y, para ello, es fundamental partir de un diagnóstico preciso, por lo que las instituciones deben hacer un esfuerzo extra para conocer la realidad social, muchas veces alejada de la «realidad» de la institución. No haber escuchado la propuesta de los participantes del Labic, y haber hecho caso omiso a la necesidad de tomar contacto con las comunidades afectadas, habría supuesto que los proyectos no tuvieran el suficiente contacto con la realidad y, para la organización, reproducir la habitual inercia institucional de no conectar con las bases ciudadanas.

Ello llevó a que en el siguiente Labic, celebrado en 2015 en Río de Janeiro (Brasil), se modificase el formato de laboratorio y se experimentase conectar a los equipos con comunidades reales. En la edición de Río de Janeiro, los proyectos trabajaron colaborativamente con colectivos y ciudadanía de Favela de Maré, Lagoa, Favela Morro da Providência, Cidade de Deus, Santa Cruz, Nova Iguaçu, escuelas, plazas públicas y más. La evaluación de los resultados al final del laboratorio demostró que los proyectos se habían visto transformados de manera sustancial en el trabajo colaborativo con las comunidades, donde se nutrieron de realidad y del intercambio de conocimientos de ambas partes.

El cambio y adaptación que se produjo en los Labic desde 2014 a 2015 modificó el formato en adelante y, de las nueve comunidades que participaron en 2015, se llegó a 23 comunidades en 2016, en Cartagena de Indias (Colombia).

4
Conclusiones

Al comienzo de este artículo planteamos cómo, desde los distintos ámbitos públicos, privados y sociales, surgía la gran pregunta sobre cómo afrontar la crisis de confianza a la que se enfrentan las instituciones. A lo largo de este trabajo, nuestro propósito no ha sido tanto profundizar en el diagnóstico (que los hay, y muchos) sino centrarnos en una de las principales respuestas que se está dando: los laboratorios de innovación ciudadana.

Como ha sucedido con las anteriores revoluciones industriales, la revolución actual demanda cambios en todas las esferas de la sociedad (económica, política, jurídica y cultural), así como una actualización del ejercicio de ciudadanía. Cada revolución supone nuevos derechos y formas de interacción, lo que provoca que las instituciones que habían regido hasta ese momento tengan también que adaptarse. La rapidez y el alcance de los cambios que se están dando con la Cuarta Revolución Industrial sitúan a las instituciones ante el desafío de responder con una transformación sustancial, si quieren adaptarse a los tiempos.

De entre las propuestas y dispositivos de participación puestos en marcha en los últimos años, los laboratorios ciudadanos han sido una de las apariciones más sugerentes: por un lado, porque supera el trinomio Estado-mercado-sociedad y establece una nueva relación cooperativa en las tres instancias tradicionales de la gobernanza poniendo, además —y sobre todo—, a la ciudadanía en el centro de la ecuación; por el otro, porque supone un avance sustancial en la calidad de la democracia. Hasta el momento, las respuestas más habituales a las limitaciones del modelo representativo se habían planteado, o bien desde el ejercicio de la participación directa, con mecanismos de consulta, o bien desde la creación de espacios de deliberación. Los laboratorios ciudadanos añaden una dimensión pragmática: la capacidad de producir soluciones colaborativas. Esta capacidad de «hacer» de la ciudadanía y «hacerlo» colaborativamente con las instituciones supone incorporar la creatividad de las personas a la producción de políticas, mediante procesos de innovación que incluyen y combinan conocimientos diversos.

En un contexto de desarrollo global marcado por la Agenda 2030, esta capacidad adquiere especial relevancia, sobre todo cuando el año 2030 está cada vez más cerca, y muchos países e instituciones siguen preguntándose cómo pueden concretar acciones que permitan cumplir con los 17 ODS y sus 169 metas. Los laboratorios

aportan, en ese sentido, un terreno fértil para explorar, que ya ha comenzado a dar resultados y que se dibuja como un mecanismo eficaz para poner en relación los compromisos de las instituciones con las necesidades y demandas de las sociedades.

Si partimos de la situación de parálisis generada con la crisis, poner el foco en los laboratorios supone también una oportunidad para imaginarse cómo serán las instituciones del futuro, situarse en la frontera y vislumbrar algunas de sus características principales. Es por ello que nos hemos centrado en un caso concreto que nos sitúa ante el reto de construir nuevos modelos institucionales, el de los Labic de la Segib, con el propósito de identificar y extraer qué aprendizajes y claves nos deja su experiencia para superar esa parálisis y avanzar hacia la construcción de un nuevo tipo de institucionalidad.

Estos aprendizajes se sintetizan en cuatro.

El primero es su amplia capacidad para experimentar, poner a prueba y practicar el ensayo-error. Esto hace posible el análisis ágil de errores, al tiempo que facilita el rápido aprendizaje, lo que evita el coste de errores mayores y lo convierte en conocimiento acumulado para la institución. Se trata de un modelo, por tanto, que permite el error y lo transforma en aprendizaje, pero que lo hace, además, como parte de su propia naturaleza. Siempre nos movemos en el plano de la experimentación y el prototipado: de los proyectos que forman parte de un Labic, del diseño del propio laboratorio y del programa en el que se inserta, Innovación Ciudadana.

El segundo tiene relación con su capacidad de transformación en tres planos: social, estatal e internacional. En el plano ciudadano, hemos visto cómo estimula un paradigma de ciudadanía proactiva, al ir más allá de las lógicas consultivas; trascender los modelos de participación, tanto corporativos como individualistas, y situar a los ciudadanos en el plano de una producción orientada al cambio. En el institucional, supone la experimentación de una forma de respuesta a los problemas públicos poco usual en las instituciones, al conectar con la ciudadanía para la búsqueda de soluciones. Y, en la dimensión de la cooperación al desarrollo, supera con el modelo de transferencia de conocimiento de expertos a ciudadanos por un intercambio entre iguales *(peer-to-peer),* de ciudadanos para ciudadanos.

El tercero es su función como termómetro social. Su funcionamiento abierto, en la que los temas que se tratan son aquellos que propone la propia ciudadanía, hace posible conocer los problemas reales, más aún cuando las sociedades presentan desigualdades. Esto permite una creación alternativa de la agenda política, en la que los contenidos ya no van de arriba abajo *(top-down)* sino de abajo arriba *(bottom-up),* partiendo de las bases ciudadanas y las comunidades, lo que facilita canalizar demandas y convertir desafíos en soluciones coproducidas.

El cuarto es su flexibilidad para adaptarse, obtener retroalimentación y evolucionar orgánicamente hacia nuevas formas que

conecten mejor con las necesidades de la ciudadanía. Al contrario de lo que suele suceder con la mayoría de las instituciones, se trata de un modelo institucional vivo, caracterizado por su dinamismo y transformación continua. Ningún Labic es igual a otro ya que, en cada edición, se han incorporado nuevas innovaciones, se han introducido modificaciones y se ha ajustado su diseño.

Junto a estos aprendizajes, la experiencia de los laboratorios plantea también una reflexión sobre algunas de las limitaciones y dificultades que conlleva poner en marcha nuevos modelos institucionales, como quiénes participan, cómo se participa o cuál es el resultado final de los prototipos. A este respecto, incluir a nuevos actores no es tarea fácil, como tampoco lo es evitar sesgos en la participación. Ahondar en las causas de estas barreras y promover de forma activa la participación de actores tradicionalmente excluidos es uno de los principales retos para cualquier laboratorio de estas características. Del mismo modo, equilibrar el diálogo de los participantes durante los talleres se convierte en otro de los desafíos, así como generar un lenguaje común y una forma de comunicación, que permita trascender la deliberación y concretarla en prácticas colaborativas. En cuanto a los prototipos, se trata sin duda del resultado tangible más visible que tiene un laboratorio, de ahí que lograr que se conviertan en soluciones sostenibles en el tiempo es una prioridad para su consolidación como espacios de codiseño de políticas.

Estos desafíos son muestra del carácter experimental de los laboratorios, un carácter que permite explicar cómo es posible que un programa que nace dentro de un organismo internacional termine convertido en una herramienta al servicio de la ciudadanía. En apenas cinco años, los Labic han conseguido convertirse en referencia por su capacidad para conectar con las preocupaciones de las personas y generar, además, el espacio para abordarlas y ponerles solución. Para ello, ha incorporado el punto de vista de los afectados y lo ha conectado con un ecosistema de ideas, conocimientos y recursos, en un proceso insólito de innovación que parte de ese encuentro entre institución y ciudadanía. Esta capacidad para abrir espacios, generar conexiones, identificar demandas y construir propuestas fue destacada unánimemente por los presidentes de 22 países (19 de América Latina, España, Portugal y Andorra) en la declaración final de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en noviembre de 2018 en La Antigua (Guatemala); un hecho histórico para un mecanismo de estas características, por el que se reconoce, de forma expresa, la contribución de los laboratorios «en la producción de soluciones innovadoras para el cumplimiento de la Agenda 2030».[16]

La experiencia de los Labic nos sitúa ante una última reflexión: imaginarse las instituciones del futuro supone pensarlas en forma de prototipos experimentales. En ese sentido, los Labic son un terreno fértil sobre el que podrían germinar nuevas formas institucio-

16 «Declaración de Guatemala: Compromiso por el desarrollo sostenible», La Antigua (Guatemala), 16 de noviembre de 2018, disponible en línea en https://www.segib.org/wp-content/uploads/00.1.-DECLARACION-DE-LA-XXVI-CUMBRE-GUATEMALA_VF_E.pdf, acceso 25 de marzo de 2019.

nales. Como antecedente, deja pistas y aprendizajes sobre rasgos que podrían definir el funcionamiento y organización de instituciones futuras. En cuanto al horizonte como tal de los laboratorios, son y seguirán siendo un mecanismo en constante evolución que derivará en aquello que la propia ciudadanía, con su capacidad innovadora y creativa, quiera que sea, con la única limitación de todo laboratorio: estar en permanente experimentación.

5
Bibliografía

ARNSTEIN SR (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners 35(4):216-224.

AVRITZER L (2016). Impasses da Democracia no Brasil. Civilização Brasileira, Río de Janeiro.

BASON C (2018). Leading public sector innovation: Co-creating for a better society. Policy Press, Bristol.

BENKLER Y (2016). Peer production and cooperation. En: Bauer JM, Latzer M (eds.). Handbook on the Economics of the Internet. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 91-119.

BLACKWELL AH, MANAR E (eds.) (2015). Prototype. UXL Encyclopedia of Science. http://link.galegroup.com/apps/doc/ENKDZQ347975681/SCIC?u=dclib_main&sid=SCIC&xid=0c8f739d, acceso 23 de marzo de 2019.

BOLLIER D, HELFRICH S (eds.) (2014). The Wealth of the Commons: A World Beyond Market and State. Levellers Press.

BRUGUÉ Q (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. En: VV. AA. Participación ciudadana para una Administración deliberativa. Gobierno de Aragón, Zaragoza.

BRUGUÉ Q, FONT J, GOMÀ R (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En: Funes MJ, Adell R (eds.). Movimientos sociales: cambio social y participación. UNED, Madrid, pp. 109-132.

CARSTENSEN HELLE V, BASON C (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal 17(1):2-26.

CASTELLS M (2009). Comunicación y poder. Alianza, Madrid.

CEPAL (2018). La ineficacia de la desigualdad. Trigésimo séptimo período de sesiones de la Cepal. La Habana, 7 a 11 de mayo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf, acceso 22 de marzo de 2019.

CHESBROUGH HW (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business School Press, Boston.

DELLA PORTA D (2013). Can Democracy be Saved?: Participation, Deliberation and Social Movements. Polity Press, Cambridge.

EKMAN J, AMNÅ E (2012). Political participation and civic engagement: Towards a new typology. Human affairs 22(3):283-300.

FONT J (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En: Ziccardi A (coord.). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. UNAM, México, pp. 23-42.

FONT J, SMITH G, GALAIS C, ALARCÓN P (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. European Journal of Political Research 57(3):615-636.

FREIRE J (2017). Innovación ciudadana vs. innovación social. http://juanfreire.com/innovacion-social-vs-innovacion-ciudadana/, acceso 15 de marzo de 2019.

FRESSOLI M, AROND E, ABROL D, SMITH A, ELY A, DIAS R (2014). When grassroots innovation movements encounter mainstream institutions: implications for models of inclusive innovation. Innovation and Development 4:2:277-292.

FUNG A (2012). Continuous institutional innovation and the pragmatic conception of democracy. Polity 44(4):609-624.

FUNG A (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. Public Administration Review 75(4):513-522.
GREPPI A (2013). Fabricar confianza: tres lugares comunes. Bajo palabra: Revista de filosofía. II Época 8:215-225.
GÜEMES C (2016). Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina. Argentina bajo la lupa. Flacso, Secretaría General, San José de Costa Rica.
GÜEMES C, RESINA J (2018). Participación ciudadana y confianza, un ejercicio de alquimia democrática. En: Güemes C, Resina J, Cruz-Rubio C (eds.). Participación Ciudadana: experiencias inspiradoras en España. CEPC, Madrid, pp 73-84. http://www.cepc.gob.es/publicaciones/libros/colecciones?IDP=2738, acceso 22 de marzo de 2019.
GÜEMES C, RESINA J (2019). Come together? Citizens and civil servants dialogue and trust. Australian Journal of Public 78(2):155-171.
KUHN T (1996). The Structure of Scientific Revolutions. University of Chicago Press.
LATINOBARÓMETRO (2018). Informe 2018. http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf, acceso 13 de marzo de 2019.
MAHONEY J, THELEN K (2010). A theory of gradual institutional change. En: Mahoney J, Thelen K (eds.). Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press.
MARTÍNEZ OSÉS P, MARTÍNEZ I (2016). La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales (33):73-102.
MATO D (2017). Del «diálogo de saberes» a la construcción de modalidades de «colaboración intercultural»: aprendizajes y articulaciones más allá de la academia. Lasa/Oxfam 48(3):8-17.
MERKEL W, KNEIP S (eds.) (2018). Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times. Springer International, Cham.
MULGAN G (2014). The Radical's Dilemma: An Overview of the Practice and Prospects of Social and Public Labs. https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf, acceso 26 de febrero de 2009.
NABATCHI T (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. The American Review of Public Administration 40(4):376-399.
NORTH D (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
OLIVÁN R (2018). La revolución que nadie espera. En: VV. AA. Abrir instituciones desde dentro [Hacking Inside Black Book]. http://www.laaab.es/hackinginside/assets/chapters/CAPITULO1.pdf, acceso 26 de febrero de 2019.
PASCALE P (2018a). Laboratorios de Innovación Ciudadana: nueva institucionalidad para un futuro sostenible. Revista Pensamiento Iberoamericano 6:63-72.
PASCALE P (2018b). Los laboratorios ciudadanos ante los desafíos comunitarios de las ciudades iberoamericanas. En: VV. AA. Abrir instituciones desde dentro [Hacking Inside Black Book].
PINDADO F (2009). La participación ciudadana, la vida de las ciudades. En: VV. AA. Participación ciudadana para una Administración deliberativa. Gobierno de Aragón, Zaragoza.
POLANYI K (2006). La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica, México.
POLLITT C (2011). Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. En: Bekkers V, Edelenbos J, Steijn B (eds.). Innovation in the Public Sector. IIAS Series: Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Londres.
POSNER RA (2010). The Crisis of Capitalist Democracy. Harvard University Press.
RESINA J (2010). Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital en los procesos de deliberación y participación ciudadana. Mediaciones sociales 7:143-164.
SCHRAGE M (2000). Serious Play: How the World's Best Companies Simulate to Innovate. Harvard University Press.
SCHWAB K (2017). The Fourth Industrial Revolution. Crown Business, Nueva York.
SUBIRATS J (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. Revista del CLAD Reforma y Democracia 54.
WELZEL C, DALTON RJ (2014). From allegiant to assertive citizens. En: Walzel C, Dalton RJ (eds.). The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens. Cambridge University Press, pp. 282-306.

Obstáculos para el logro de los ODS en El Salvador Políticas de juventud, jóvenes pandilleros y las ONG: un análisis complejo

Obstacles to achieve the SDGS in El Salvador. Youth policies, young gangs and NGOs: a complex analysis

Alberto MARTÍNEZ-REYES
kemare@alumni.uv.es
Universitat de València
(España)

José Javier NAVARRO-PÉREZ
J.Javier.Navarro@uv.es
Universitat de València
(España)

ResumenAbstract
1. Introducción
2. Marco teórico
   - 2.1. La Agenda 2030
     - 2.1.1. Implementación de los ODS en El Salvador
   - 2.2. Un escenario marcado por la violencia y la fragilidad democrática e institucional
     - 2.2.1. Jóvenes y políticas públicas salvadoreñas
   - 2.3. ONG y OSC salvadoreñas: del conflicto armado a las pandillas
3. Metodología
4. Resultados
   - 4.1. Pandillas juveniles como obstáculo de la Agenda de Desarrollo
   - 4.2. Estrategias para el desarrollo de la juventud en un escenario político y social de incertidumbre
   - 4.3. Propuestas para implementar los ODS en un contexto violento
5. Discusión
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Obstáculos para el logro de los ODS en El Salvador
Políticas de juventud, jóvenes pandilleros y las ONG: un análisis complejo

Alberto MARTÍNEZ-REYES
kemare@alumni.uv.es
Universitat de València
(España)

José Javier NAVARRO-PÉREZ
J.Javier.Navarro@uv.es
Universitat de València
(España)

Obstacles to achieve the SDGS in El Salvador. Youth policies, young gangs and NGOs: a complex analysis

Citar como/Cite as:
Martínez-Reyes A, Navarro-Pérez JJ (2020). Obstáculos para el logro de los ODS en El Salvador. Políticas de juventud, jóvenes pandilleros y las ONG: un análisis complejo. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):28-51.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.444

Resumen

En la presente investigación cualitativa, basada en entrevistas semiestructuradas a expertos de organizaciones no gubernamentales y en relatos de vida con jóvenes pandilleros, se analiza la incidencia de las pandillas juveniles en la Agenda de Desarrollo en El Salvador y se identifican los factores de riesgo de las políticas orientadas a la juventud. Los principales resultados del estudio reflejan cómo las pandillas juveniles, la violencia y el fracaso de las políticas públicas han limitado la consecución de los objetivos de desarrollo. A este respecto, se presentan una serie de propuestas para reducir la violencia y el impacto de esta en la sociedad civil, apoyándose en las organizaciones no gubernamentales y en el fortalecimiento de las instituciones y la democracia.

Palabras clave: Agenda 2030, El Salvador, pandillas juveniles, violencia, sociedad civil, ODS.

Abstract

In this qualitative study, based on semi-structured interviews with experts from non-governmental organizations and life stories with young gang members, it is analyzed the incidence of youth gangs in the Development Agenda in El Salvador and it is identified the risk factors of policies aimed at youth. The main results exhibit how youth gangs, violence and failed public policies have limited the achievement of development goals. Regarding these findings, a series of proposals are presented to reduce violence and its impact on civil society, relying on non-governmental organizations and on the strengthening of institutions and democracy.

Keywords: 2030 Agenda, El Salvador, youth gangs, violence, civil society, SDG.

1
Introducción

Las principales pandillas juveniles salvadoreñas Barrio 18 Sureños (B18-S), Barrio 18 Revolucionarios (B18-R) y Mara Salvatrucha 13 (MS-13) han tenido un impacto político, económico y social que aumentó exponencialmente a partir de las primeras políticas de seguridad centradas en estas estructuras (Aguilar 2006). En este sentido, la cooperación al desarrollo en El Salvador también ha estado condicionada por las pandillas: en primer lugar, con el incremento de organizaciones trabajando en temas de juventud, con jóvenes en riesgo y pandilleros (Cruz 2006); en segundo lugar, con acciones de denuncia respecto a las políticas represivas implementadas y los abusos policiales cometidos contra los jóvenes pandilleros (Wolf 2008) y, en tercer lugar, por la dificultad de ejecutar proyectos en los territorios dominados por las pandillas, donde la movilidad de personas es restringida y los controles son estrictos (PNUD 2018). Además, se producen circunstancias con efectos negativos sobre la sociedad civil que afectan al desarrollo de la Agenda 2030; concretamente, en la influencia negativa que ejercen las pandillas en el crecimiento económico y cronicidad de la pobreza (Luna 2015), en la degradación de las políticas de salud comunitaria y en la niñez y adolescencia (Martínez-Reyes y Navarro-Pérez 2018), con miles de homicidios cometidos, principalmente, contra jóvenes pandilleros (García y Porraz 2018).

En este escenario complejo, las organizaciones han sido, y siguen siendo, un pilar fundamental para alcanzar el desarrollo (Fundaungo 2004) y como mediadores e interlocutores para reducir la violencia (Carballo 2015).

La presente es una investigación cualitativa apoyada en la entrevista semiestructurada y el relato de vida, con la que se pretende analizar la incidencia de las pandillas juveniles en la agenda de desarrollo, identificar los factores de riesgo de las políticas orientadas al bienestar y la juventud y, a partir de estos aspectos, se presentan una serie de propuestas conducentes a afrontar la violencia y reducir el impacto negativo en la sociedad civil, apoyándose en las organizaciones no gubernamentales (ONG), con una visión centrada en la Agenda 2030.

2
Marco teórico

2.1. La Agenda 2030

La Agenda 2030 constituye un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad.[1] La agenda fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre

1 Véase resolución A/RES/70/1 en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.

de 2015 y se compone de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, 5 pilares y 3 dimensiones.[2] La evolución jurídica de la expresión «desarrollo sostenible», de acuerdo con Messenger (2017), se ha ido actualizando lentamente y se puede resumir en tres grandes hitos: en primer lugar, con la Comisión Brundtland en 1987; en segundo lugar, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992 y, finalmente, como antecedente más próximo en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de 2002-2015.

El paso de los ODM a los ODS no se reduce a los quince años que los separan. Entre ambas agendas de desarrollo, materializadas con los ODM y los ODS, hay también un cambio en la idea en cómo se concibe el desarrollo, el cual ha dejado de basarse en una relación Norte-Sur para ser una agenda global capaz de incidir en las políticas y estilos de vida no sostenibles (Sanahuja y Tezanos 2017); es decir, se rompe con el paradigma basado en los desarrollados y no desarrollados y se reconoce la interdependencia y universalidad de los problemas y las soluciones a estos a escala global. Otro aspecto relevante de la agenda fue la inclusión de diversos actores en su elaboración y el reconocimiento del papel que estos desempeñarían de cara a 2030: empresas, organismos internacionales, ONG, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros actores fueron parte de las fases de discusión y construcción de la agenda (Palmer 2015).

Para este estudio en particular, el análisis se centrará en las ONG y OSC, las cuales han sido actores relevantes en las fases de discusión, diseño y posterior implementación de la agenda. A este respecto, Ruhil (2015) sostiene que las organizaciones fueron determinantes en la inclusión de aspectos fundamentales como el género, la equidad y los derechos humanos. En este sentido Boni *et al.* (2018), en clara alusión al desarrollo humano, informan de que la equidad y sostenibilidad contribuirán a la expansión de capacidades.

El cúmulo de experiencias adquiridas por las organizaciones en la ejecución de los ODM pudo haber servido para abordar, de mejor manera, la construcción de una nueva agenda. En esta misma línea argumental, Spitz *et al.* (2015) plantean que las organizaciones desempeñan un papel fundamental en tres aspectos: la presión que puedan ejercer para que los ODS se integren en las políticas nacionales y extranjeras, el monitoreo del progreso realizado por los Gobiernos, donde destacan las áreas problemáticas. En este sentido, Sanahuja y Tezanos (2017) sostienen que la movilización de las organizaciones para la implementación de los ODM constituye un precedente primordial que se aplicará en los ODS.

2.1.1. Implementación de los ODS en El Salvador

Transcurrido el plazo para alcanzar los ODM e iniciada la nueva agenda de desarrollo con los ODS, El Salvador, a pesar de los

2 *Ib.,* «Preámbulo».

avances conseguidos, se catalogaría como un país en desarrollo, siguiendo los planteamientos de Tezanos (2018), en el nivel C3; es decir, un país con bajo nivel de desarrollo, problemas de pobreza, desigualdad y corrupción. Aunque algunos autores como Soto *et al.* (2018) ven un escenario positivo, basándose en aspectos netamente jurídicos recogidos en la Constitución salvadoreña como la Seguridad Social, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la igualdad —elementos vinculados directamente con los ODS—, lo cierto es que, en la práctica, el Estado no es capaz de cumplir estos derechos y el país se enfrenta a un escenario marcado por la violencia, la pobreza, la migración, la corrupción y otros problemas sociales y estructurales.

La implementación de los ODS se inició en 2016, es decir, dos años después de que el Gobierno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (2014-2019) presentara su Plan Quinquenal. No obstante, de acuerdo con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Group [UNDG] 2016), las tres prioridades definidas en él: *i)* empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, *ii)* educación con inclusión y equidad social y *iii)* fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Estas tres prioridades se relacionan con tres ODS: objetivo 4 (educación de calidad), objetivo 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Con la implementación de la Agenda 2030, el Gobierno del FMLN, los organismos y agencias de Naciones Unidas, la sociedad civil, las ONG y otros actores construyeron la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible,[3] en la que se definieron 9 ODS y 117 metas para alcanzar en 2019. Estos nueve ODS son: *a)* fin de la pobreza; *b)* hambre cero; *c)* salud y bienestar; *d)* educación de calidad; *e)* igualdad de género; *f)* agua y saneamiento; *g)* acción por el clima; *h)* paz, justicia e instituciones sólidas, e *i)* alianzas para lograr los objetivos.[4] El nuevo Gobierno, presidido por Nayib Bukele (2019-2024),[5] tiene la tarea pendiente de informar sobre cuáles serán las estrategias que seguirá para alcanzar los ODS.

2.2. Un escenario marcado por la violencia y la fragilidad democrática e institucional

En las democracias frágiles, la posibilidad de alcanzar el desarrollo sostenible se ve entorpecida; entre otras cosas, según Basabe-Serrano (2018), por la pobre evolución institucional y la poca voluntad política de llevar a cabo cambios para favorecer la democratización. El Salvador es un país con instituciones democráticas débiles, persistente polarización y un sistema judicial ineficaz; tres elementos que, de acuerdo con Fariña *et al.* (2010), han socavado la capacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos, lo que ha entorpecido, directa o indirectamente, el desarrollo humano de la población. Aunado a la fragilidad

3 La Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible y el Sistema de Seguimiento y Monitoreo está disponible en el siguiente enlace: http://www.odselsalvador.gob.sv/.

4 Para ampliar esta información: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16649RNV_El_Salvador_1307_2011_2PP.PDF.

5 El nuevo Gobierno inició funciones en junio de 2019.

democrática, las principales pandillas juveniles,[6] es decir, la MS-13 y el Barrio 18,[7] han condicionado el contexto social y político de los últimos quince años.

Las pandillas juveniles salvadoreñas se han nutrido de niños, adolescentes y jóvenes vulnerables, pobres y que, en su mayoría, provienen de familias desestructuradas y viven en contextos violentos (García y Porraz 2018). Sin embargo, existen causas más profundas y cuya responsabilidad se encuentra en la desatención del Estado salvadoreño a la niñez y adolescencia en la etapa de la guerra, la posguerra y la transición democrática (Zilberg 2007), corroborada en la baja inversión estatal en educación (Picornell 2015), empleo, ocio, participación social y prevención de la violencia (Santacruz y Concha-Eastman 2001).

Las pandillas juveniles constituyen el foco de atención político y mediático, desde el surgimiento de las políticas represivas de carácter *manodurista* en los Gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (Arena) de 2003-2004 y 2004-2009, dirigidas a capturar masivamente a jóvenes pandilleros mediante operativos policiales. Cruz (2006) y Aguilar (2006) plantean que las políticas manoduristas fueron implementadas para obtener réditos electorales y para afianzar al partido Arena en el poder, lo que provocó, entre otras cosas, el agravamiento de la delincuencia, el aumento de violaciones a los derechos humanos, el debilitamiento institucional y la estigmatización de los jóvenes. El Gobierno del FMLN (2014-2019) utilizó el enfrentamiento directo con las pandillas como estrategia de seguridad, lo que llevó a El Salvador a convertirse en uno de los países con la tasa de homicidios más alta de la región centroamericana en 2015 —102,9 por cada 100 000 habitantes— (Reyna 2017) y uno de los cinco países más violentos del mundo —en términos de muertes violentas (McEvoy y Hideg 2017).

Las detenciones masivas de jóvenes pandilleros condicionaron cambios drásticos en la organización de las pandillas y les permitió establecer jerarquías y diversificar sus acciones criminales (Cruz *et al.* 2017); es decir, tal y como lo plantean Jütersonke *et al.* (2009), las pandillas juveniles, a través de los contactos establecidos en las prisiones, lograron *profesionalizar* sus actividades delictivas y expandir su control territorial y, por otra parte, las pandillas lograron mermar la autoridad del Estado y se hicieron con el control de las prisiones y, desde allí, controlaron las acciones de los jóvenes pandilleros en libertad (Lessing 2017).

La debilidad democrática y la violencia son elementos que merman la ejecución de la Agenda 2030. Ambos factores se relacionan, principalmente, con el ODS 16: *Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.* No obstante, también inciden en la educación, la niñez, las mujeres, la economía o la salud, entre otros; por ejemplo, la niñez es afectada por las pandillas a través del reclutamiento que, en sí mismo, produce una desconexión con vínculos de apego

6 Existen otras pandillas, pero tienen menor peso y no han sido tan mediáticas: La Mirada Locos, Mara Máquina o Mao-Mao, entre otras.

7 El Barrio 18 se fragmentó en dos facciones: Barrio 18 Revolucionarios y Barrio 18 Sureños.

prosocial (Aguiar *et al.* 2015) y asesinatos de niños y adolescentes, la violencia en las escuelas y la influencia de la violencia en los espacios de socialización de los jóvenes (Navarro-Pérez y Pastor 2017), lo que, a la vez, tiene impactos negativos en los objetivos, metas e indicadores de los ODS que se relacionan con la niñez. Por otra parte, las extorsiones cobradas por los jóvenes pandilleros a gran parte de la población y la exigua capacidad del Estado para hacer frente al fenómeno (Cruz 2018) inciden, negativamente, en los ODS referidos al fin de la pobreza, el trabajo decente y el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades y otros.

2.2.1. Jóvenes y políticas públicas salvadoreñas

El Centro de Desarrollo de la OCDE (OECD Development Centre 2017) realizó un estudio para exponer la situación de la juventud salvadoreña y concluyó que, a nivel educativo, el país mejoró los niveles de acceso a la educación de 2004 a 2014, pero seguía teniendo uno de los niveles más bajos de cobertura y con menor calidad de América Latina. Por otra parte, en el ámbito laboral, la juventud salvadoreña se ha enfrentado a condiciones laborales precarias. Las tasas de prevalencia informan que el 26,8 % de la población joven no estudia ni trabaja, lo que supera el promedio regional (20,6 %) y es una de las más altas de América Latina. En cuanto a la salud, en el informe se concluye que la tasa de mortalidad de los jóvenes salvadoreños a causa de la violencia (207,5 por cada 100 000 habitantes) superó, en 2015, el promedio mundial (149 por cada 100 000 habitantes).

En este desalentador escenario para la juventud salvadoreña, las políticas de seguridad también han desempeñado un papel determinante, ya que priorizaron las medidas represivas para reducir la delincuencia y la violencia pandillera, acompañadas por cambios que menoscaban los derechos de la infancia (Peetz 2011). La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social (2007, p. 51) advirtió que «el fracaso de los programas para prevenir y reducir la violencia juvenil» era a causa, fundamentalmente, de la descoordinación institucional.

El Salvador es un país con población joven;[8] no obstante, lejos de convertirse en el centro de políticas, acciones y estrategias enfocadas a potenciar a este colectivo, el Estado se ha encargado de diseñar políticas que posicionan a los jóvenes como origen de los problemas estatales, o bien como la excusa perfecta para desviar la atención de los problemas estructurales a los que el Estado no puede responder (Gómez 2014).

8 De acuerdo con la Dirección General de Estadísticas y Censos, para 2012, el 63,7 % de la población era menor de treinta años y una de cada cinco personas tenía entre quince y veinticuatro años.

2.3. ONG y OSC salvadoreñas: del conflicto armado a las pandillas

La mayoría de las ONG y OSC salvadoreñas surgieron en el contexto del conflicto armado de los ochenta, algunas para dar

respuesta a las carencias en salud y educación provocadas por el aumento de la financiación militar y otras, para atender a las graves violaciones de derechos humanos (Mata 1998). Una vez acabado el conflicto, el desarrollo de las organizaciones se vio favorecido por su regulación en 1996,[9] lo que les permitió salir del centralismo y control estatal y pasaron a tener su propio marco jurídico (Fundaungo 2004).

Morales (1993), en su análisis sobre las ONG y la sociedad civil en El Salvador, planteó que, en el contexto del posconflicto armado y de transición democrática de la segunda mitad de la década de los noventa, las organizaciones desempeñarían un papel importante en torno a la democratización, el fomento de la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil a partir del desarrollo social, la promoción humana y la prestación de servicios. Un lustro después, las organizaciones salvadoreñas habían logrado desarrollar capacidades administrativas, operacionales y de negociación y se habían consolidado como actores fundamentales del desarrollo, con el apoyo de las organizaciones internacionales y la cooperación internacional bilateral y multilateral (Álvarez-Solís y Martín 1999).

Esta línea de capitalización de las ONG y OSC también ha sido habitual en otros países; por ejemplo, el análisis de Melero (2015) para comunidades rurales en Cuba incide en esta cuestión, considerando que la insuficiente intervención estatal involucra, indirectamente, en la presencia en el territorio de organizaciones internacionales que colaboran en el desarrollo de los objetivos de sostenibilidad para la agenda global. Para el caso de República Dominicana, Pavletic y Reyes (2015) también centran su análisis en la presencia de las ONG en el territorio y en su importante impacto sobre la mejora de las condiciones de vida de las personas en el medio rural.

En el caso salvadoreño, de acuerdo con Salcedo (2018), las ONG se consolidaron en la primera mitad de la década del 2000, como actores que hacían frente a los problemas de desarrollo local desatendidos por el Estado: asistencia humanitaria, educación, desarrollo económico y social, medio ambiente o derechos humanos —en especial, con sectores vulnerables como mujeres, niños/as, migrantes, adolescentes y pandillas—. No obstante, en ese mismo período de consolidación de las organizaciones, las pandillas juveniles irrumpieron en el escenario e incidieron en la agenda de desarrollo y en el trabajo de las organizaciones. El incremento de organizaciones, trabajando con pandillas juveniles, es un ejemplo de esta incidencia: en 1997, se tenían registradas 75 entidades dedicadas a la atención de pandillas juveniles, mientras que, a mediados de 2005, la cifra se incrementó a 134 (Corleto 2017). El posicionamiento de la temática en la agenda de desarrollo se dio como respuesta a la expansión de las pandillas como actores relevantes en la seguridad pública y para denunciar

9 En 1996, surge la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro.

y visibilizar las violaciones a los derechos humanos, cometidas en el marco de las políticas represivas contra las maras y pandillas (Wolf 2008).

3
Metodología

El presente trabajo se basa en una investigación cualitativa que tuvo como alcance geográfico El Salvador y, como foco temporal, los años 2016-2018. Las preguntas de investigación giraron en torno a conocer cuáles son los impactos de las pandillas juveniles en la agenda de desarrollo y en el cumplimiento de los ODS en El Salvador, cuál nuevo rol podrían asumir en este escenario las ONG y OSC, qué impacto adquieren las políticas de juventud y las oportunidades de los jóvenes para alcanzar los ODS. Los objetivos vinculados a ellas fueron:

— Analizar la incidencia de las pandillas juveniles en la ejecución de la Agenda de Desarrollo y en el marco del cumplimiento de los ODS en El Salvador.

— Identificar factores de riesgo de las políticas públicas orientadas a la juventud.

— Presentar propuestas para afrontar la violencia de las pandillas juveniles en El Salvador, con la participación de las ONG y OSC como agentes de intermediación en el conflicto.

Las técnicas utilizadas para alcanzar los objetivos fueron la entrevista semiestructurada y el relato de vida. Se realizaron 25 entrevistas con técnicos de ONG, personal expatriado de organizaciones internacionales y miembros de asociaciones de desarrollo comunal (Adesco). Para ello, se contactó con personal técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, para que colaborasen en tareas de selección, considerando su especificidad y conocimiento amplio sobre los sujetos que entrevistar. No obstante, la selección muestral estuvo condicionada por la peligrosidad y los riesgos de las pandillas juveniles en El Salvador. Siguiendo a Martínez-Salgado (2012), el contexto y la complejidad del tema fueron los elementos que determinaron la muestra de entrevistados con la que, finalmente, se trabajó. En este sentido, inicialmente se consideraron características genéricas para la configuración de un grupo de informantes mixto, a partir de distintos niveles de experiencia, con perspectiva de género, pertenencia a una ONG u OSG; técnicos con experiencia en proyectos de cooperación; personal de organizaciones internacionales, y académicos especializados en cooperación y proyectos. De manera más singular, se tomaron los siguientes criterios de inclusión: desempeño profesional en actividades comunitarias con jóvenes y pandillas juveniles, en contacto

cotidiano con la sociedad civil; heterogeneidad en la capacitación profesional (ingenieros, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, etc.), y experiencias con otros países centroamericanos para ampliar el marco de análisis y abordaje de la Agenda 2030.

Relativo a los relatos de vida, se decidió introducir esta técnica como elemento complementario y de contraste de los resultados de entrevista y su discusión. De hecho, se pensó introducir la técnica del relato de vida a medida que se fue avanzando en la realización de entrevistas (las tablas 1 y 2 muestran la distinta temporalidad en la implementación de las técnicas de investigación). El equipo de investigación pensó que la utilización de una técnica diferente permitía triangular intramétodo y posibilitaba analizar episodios concretos con informantes socializados con la violencia y alejados, *a priori,* de los ODS, procedentes de distintas facciones.

La técnica del relato de vida se construye a partir de la perspectiva fenomenológica, que visualiza la conducta humana, lo que las personas dicen y hacen, como producto de la definición de su mundo (Santamarina y Marinas 1995). Esta técnica busca capturar el proceso de interpretación, analizando la realidad social desde la propia percepción del sujeto, quien está continuamente interpretándose y definiéndose. Centramos la diferenciación que Bisquerra (2004) realiza entre historia de vida *(life history)* y relato de vida *(life story),* variando *history* («historia», en sentido amplio) y *story* («relato», centrado en un escenario, argumento o período concreto).

La selección de los pandilleros, al tratarse de un grupo social complejo y sometido a cierta clandestinidad, siguió los criterios de Patton (2002), utilizando el muestreo *bola de nieve,* a partir de un caso en específico en el que una ONG actuó como intermediaria; se estableció contacto con un pandillero y, a partir de este, se logró ampliar la muestra siguiendo determinados criterios de inclusión: participación de jóvenes procedentes de distintas pandillas, diferentes rangos y edades. Con estos, hubo bastantes dificultades, tanto para acceder a la información como al lugar de las entrevistas; por ello, algunos de los relatos se realizaron mediante *software* de comunicación virtual. Finalmente, participaron 15 pandilleros jóvenes de las tres principales pandillas salvadoreñas: B-18S, B-18R y MS-13. Para dar mayor rigurosidad científica y para mejorar el análisis y la interpretación de los resultados, se aplicó la triangulación metodológica entre técnicas de investigación mediante entrevistas y relatos de vida (Denzin 1970).

En la tabla 1, se detalla el proceso de las entrevistas: procedencia del informante,[10] código, fecha y duración y, en la tabla 2, se detalla el proceso de los relatos de vida: pertenencia a X pandilla,[11] código, fecha y duración.

10 Se utiliza una procedencia genérica, para evitar la identificación de los entrevistados.

11 Se nombra la pandilla a la que pertenece, pero no se menciona ni la *clica* («célula») de pertenencia ni el territorio donde fue entrevistado.

N.°	Procedencia del informante	Código	Fecha	Duración
1	Técnico de ONG nacional	ONG-1	Junio de 2016	1h20
2	Técnico de ONG nacional	ONG-2	Junio de 2016	1h05
3	Técnico de ONG nacional	ONG-3	Junio de 2016	1h10
4	Técnico de ONG nacional	ONG-4	Agosto de 2016	1h15
5	Técnico de ONG nacional	ONG-5	Septiembre de 2016	1h25
6	Técnico de ONG nacional	ONG-6	Septiembre de 2016	1h30
7	Técnico de ONG nacional	ONG-7	Marzo de 2017	1h20
8	Técnico de ONG nacional	ONG-8	Marzo de 2017	1h15
9	Técnico de ONG nacional	ONG-9	Mayo de 2017	1h05
10	Técnico de ONG internacional	ONG-10	Junio de 2017	1h10
11	Técnico de ONG internacional	ONG-11	Diciembre de 2016	1h25
12	Técnico de ONG internacional	ONG-12	Enero de 2017	1h15
13	Técnico de ONG internacional	ONG-13	Enero de 2017	1h20
14	Miembro de Adesco	AD-1	Febrero de 2017	1h30
15	Miembro de Adesco	AD-2	Julio de 2017	1h15
16	Miembro de Adesco	AD-3	Septiembre de 2017	1h10
17	Miembro de Adesco	AD-4	Diciembre de 2017	1h05
18	Miembro de Adesco	AD-5	Agosto de 2017	1h15
19	Miembro de Adesco	AD-6	Octubre de 2017	1h20
20	Miembro de Adesco	AD-7	Enero de 2018	1h25
21	Miembro de Adesco	AD-8	Febrero de 2018	1h15
22	Miembro de Adesco	AD-9	Febrero de 2018	1h15
23	Miembro de Adesco	AD-10	Marzo de 2018	1h05
24	Miembro de Adesco	AD-11	Marzo de 2018	1h25
25	Miembro de Adesco	AD-12	Marzo de 2018	1h30

Tabla 1
Desarrollo de las entrevistas
Fuente: elaboración propia.

N.°	Informante	Código	Fecha	Duración
1	Pandillero MS-13	MS-1	Octubre de 2017	1h25
2	Pandillero MS-13	MS-2	Octubre de 2017	1h45
3	Pandillero MS-13	MS-3	Noviembre de 2017	1h35
4	Pandillero MS-13	MS-4	Noviembre de 2017	1h20
5	Pandillero MS-13	MS-5	Diciembre de 2016	1h15
6	Pandillero B-18S	18S-1	Agosto de 2016	1h05
7	Pandillero B-18S	18S-2	Agosto de 2017	1h25
8	Pandillero B-18S	18S-3	Diciembre de 2017	1h30
9	Pandillero B-18S	18S-4	Noviembre de 2017	1h35
10	Pandillero B-18S	18S-5	Enero de 2017	1h30
11	Pandillero B-18S	18S-6	Febrero de 2017	1h25
12	Pandillero B-18S	18S-7	Marzo de 2017	1h40
13	Pandillero B-18R	18R-1	Diciembre de 2017	1h30
14	Pandillero B-18R	18R-2	Diciembre de 2017	1h20
15	Pandillero B-18R	18R-3	Diciembre de 2017	1h15

Tabla 2
Desarrollo de los relatos de vida
Fuente: elaboración propia.

Tanto para la selección de los entrevistados como de los pandilleros a quienes se les realizó el relato de vida, se siguieron los criterios de inclusión planteados por investigadores distintos a los encargados de implementar las técnicas descritas. Del mismo modo, el proceso de categorización también fue ajeno a los investigadores que desarrollaron las técnicas de investigación, con objeto de garantizar la objetivación del proceso. El procedimiento empírico fue riguroso, soportando los estándares para investigaciones cualitativas. Durante el procedimiento de recogida de hallazgos, se utilizaron los reportes *consolidated criteria for reporting qualitative research* (Coreq) (Tong *et al.* 2007). Se trata de una rúbrica de 32 ítems agrupados en tres dominios: *(i)* equipo de investigación y reflexividad, *(ii)* diseño del estudio y *(iii)* hallazgos, análisis de datos e informe de investigación. Por tanto, se trata de una herramienta útil para el proceso empírico, que cumplimentaron los investigadores no participantes en la implementación de las técnicas, para asegurar el proceso de objetivación, con intención de informar aspectos importantes del equipo de investigación, métodos y contexto de estudio, resultados, análisis e interpretación.

La información obtenida de los relatos de vida y las entrevistas fue transcrita y enviada por correo electrónico individualizado a los informantes, para que estos realizaran modificaciones, aclaraciones o explicaciones a las manifestaciones. De los 25 entrevistados y 15 pandilleros, tres y siete, respectivamente, desearon reformular y aclarar algunas opiniones vertidas. Fundamentalmente, los entrevistados ampliaron información y los pandilleros plasmaron aclaraciones sobre la jerga utilizada, la herencia que reciben de la pobreza que el Estado no revierte y que, en algunos casos, provoca su entrada en las pandillas y, por último, desearon matizar algunas opiniones relativas al diálogo y a los asesinatos impunes. Posteriormente a esto, las transcripciones se procesaron mediante el *software* de tratamiento de datos cualitativo Maxqda 12. La categorización de las entrevistas se elaboró siguiendo los planteamientos de Patton (2002); es decir, se partió de un guion para abordar diversas temáticas que, finalmente, fueron separadas en categorías y subcategorías. Por otra parte, la categorización de los relatos de vida se realizó a partir de las recomendaciones de Martín (2009); es decir, se obtuvieron diferentes categorizaciones para poder compararlas entre sí y, posteriormente, se simplificaron los segmentos de texto (Anguera 1986), para equipararlos con los hallazgos obtenidos en las entrevistas. El resultado de este proceso se detalla en el cuadro 1 (para las entrevistas) y en el cuadro 2 (para los relatos de vida).

La metodología de la presente investigación exige de un hilo conductor entre objetivos, resultados y conclusiones. A este respecto, Bhattacharyya *et al.* (2009) proponen racionalidad, claridad y concordancia en la estructura de los trabajos empíricos, en el acceso a los resultados y en el modo en que estos determinan

Categorías	Subcategorías
1. Impacto negativo de las pandillas juveniles	1.1. Control de los barrios, colonias y comunidades 1.2. Gobierno sometido a las pandillas 1.3. Niños/as y jóvenes vulnerables ante las pandillas
2. Democracia e institucionalidad frágil	2.1. Políticas mal planificadas y poca transparencia 2.2. Respuestas mediáticas y populistas 2.3. Respuestas gubernamentales de carácter represivo
3. El papel de las ONG y OSC	3.1. Diálogo con las pandillas 3.2. Experiencia y presencia en el territorio 3.3. Conocimiento sobre las necesidades reales de la población
4. Propuestas para alcanzar los ODS en un contexto violento	4.1. Dialogar con las pandillas 4.2. Establecer nuevos ODS prioritarios 4.3. Fortalecimiento de las instituciones y la democracia

Cuadro 1
Categorías y subcategorías de las entrevistas
Fuente: elaboración propia.

Categorías	Subcategorías
1. Los Gobiernos salvadoreños y las pandillas juveniles	1.1. Uso de la violencia para ejercer poder 1.2. Pandillas como instrumentos para lograr intereses electorales 1.3. Represión y estigmatización de los jóvenes pandilleros
2. Las ONG/OSC y las pandillas juveniles	2.1. El diálogo como elemento articulador entre las organizaciones y las pandillas juveniles 2.2. Las organizaciones como posibles mediadores entre el Gobierno y las pandillas juveniles

Cuadro 2
Categorías y subcategorías de los relatos de vida
Fuente: elaboración propia.

el alcance de los objetivos y su correspondencia visual mediante cuadros de texto interpretativos con las conclusiones finales. En esta línea, se presenta la coherencia entre objetivos, resultados y conclusiones.

La propuesta metodológica gozó de garantías éticas. Las personas que cumplieron los criterios de inclusión para este estudio recibieron, previamente, la necesaria información (Parsons *et al.* 2016) y prestaron consentimiento de participación voluntaria por escrito, de acuerdo con la Declaración de Helsinki (2013). A los informantes que realizaron los relatos de vida mediante *software* de comunicación digital Skype y que, por este motivo, no pudieron firmar su adhesión se les remitió a una dirección de correo electrónico, con las normas éticas para la utilización científica de los resultados derivados de su participación en el proceso empírico, lo que garantiza la confidencialidad de las informaciones y el tratamiento reservado con fines de investigación, como es el caso. Se aseguró la anonimización de los participantes estableciendo códigos neutros (Corti *et al.* 2000) y evitando su identificación, con objeto de salvaguardar su integridad física. Asimismo, se explicó a los y las participantes la posibilidad de interrumpir o rechazar su contribución en cualquier momento.

Objetivos	Resultados	Conclusiones
Analizar la incidencia de las pandillas juveniles en la ejecución de la Agenda de Desarrollo y en el marco del cumplimiento de los ODS en El Salvador	Pandillas juveniles boicotean ODS y dificultan avances de la Agenda 2030	Escenario complejo: pandillas juveniles violentas y privación del desarrollo de la sociedad civil
Identificar factores de riesgo de las políticas orientadas a la juventud	Políticas de bajo compromiso social versus determinante operatividad de las organizaciones	Necesidad de coordinación y acciones integrales entre el Gobierno y las organizaciones
Presentar propuestas para afrontar la violencia de las pandillas juveniles en El Salvador, con la participación de las ONG y OSC como agentes de intermediación en el conflicto	Priorización del ODS 16, diálogo y organizaciones interlocutoras	Propuestas: pacto de Estado para frenar la violencia; fortalecimiento institucional y democrático; diálogo, prevención y reinserción

Cuadro 3
Coherencia estructural: objetivos-resultados-conclusiones (Bhattacharyya *et al.* 2009)
Fuente: elaboración propia.

4
Resultados

Presentamos resultados divididos en tres apartados, que enlazan con los objetivos de investigación.

4.1. Pandillas juveniles como obstáculo de la Agenda de Desarrollo

Las tres principales pandillas juveniles en El Salvador (B-18S, B-18R y MS-13) han condicionado la ejecución de las agendas de desarrollo. En los primeros años de implementación de los ODM, de acuerdo con los informantes, las pandillas juveniles no tenían mayor incidencia y la ejecución de los proyectos pasaba por el contacto directo con la población, los socios locales, los movimientos sociales, las asociaciones comunitarias, etcétera:

> Del 2000 al 2004 o 2005, se veían muchos jóvenes pandilleros, pero nunca tuvimos que pedirles permiso para hacer reuniones, hablar con la gente… (ONG-1).
>
> En los análisis de riesgos, no considerábamos los pandilleros como un colectivo con incidencia negativa en la ejecución (ONG-10).

No obstante, la expansión de las pandillas juveniles condicionó proyectos y programas —principalmente, para las organizaciones medianas o pequeñas— y para las de Adesco, cuyos territorios pasaron al control exhaustivo de las pandillas juveniles. Muchas organizaciones y movimientos comenzaron a denunciar las violaciones a derechos humanos y abusos policiales cometidos en el marco de las políticas represivas:

> Las comunidades empezamos a perder nuestra capacidad organizativa cuando las pandillas se apoderaron y controlaron todo… (AD-1).
>
> Nosotros controlamos porque nos ganamos ese derecho, pues (18S-2).

Los pandilleros sostienen que, a nivel interno, los cambios también fueron perceptibles y afirman que sus pandillas pasaron de ser grupos dispersos y sin capacidad para dominar a la sociedad civil

a ser estructuras organizadas, sólidas, que se enfrentaban sin reparo a las fuerzas de seguridad del Estado:

> Si no hubiera sido por la mano dura, nosotros nunca hubiéramos hecho esos contactos (MS-1).
>
> El Gobierno puso mano dura y nosotros también. La guerra ya no era entre nosotros… Era contra el Gobierno (18S-1).

De acuerdo con los entrevistados, las pandillas juveniles son un obstáculo para ejecutar la agenda de desarrollo y, por lo tanto, el impacto y los resultados esperados para 2030 son menores. La Agenda 2030 se fundamenta en cinco pilares,[12] vinculados todos a los 17 ODS. La información recabada indica la incidencia de las pandillas en los pilares «personas» y «paz». Referente al primero, las pandillas juveniles entorpecen el logro de los ODS 1, ODS 3, ODS 4 y ODS 5. Las actividades delictivas limitan a las personas y sus posibilidades de superar la pobreza, así como acceder a los servicios de bienestar públicos que aparecen en los ODS:

> Plata o plomo, así es con las pandillas… y el Estado no aparece (ONG-13).
>
> Mirá: hay niños que tienen que dejar de ir a la escuela porque la mara[13] lo dice y punto. El Estado no interviene, mandan ellos y no queda otra más que hacer caso (AD-5).

Las pandillas obstaculizan los programas, proyectos y acciones encaminadas a alcanzar el desarrollo; por ejemplo, mediante el reclutamiento de menores, principalmente en las escuelas, barrios, colonias y comunidades, e incluso a través de familiares y amigos. Además, los entrevistados afirman que las niñas y adolescentes son víctimas de los abusos, violaciones y homicidios cometidos por los jóvenes pandilleros. Sin embargo, los pandilleros consideran que son los jóvenes quienes buscan integrarse en las pandillas:

> Las niñas y adolescentes son vistas como objetos para las pandillas. Si un pandillero quiere quedarse con una de esas niñas, será muy difícil evitarlo (AD-10).
>
> Los bichos[14] nos buscan porque saben que aquí tienen familia, que la comida no les va a faltar (18S-6).

En cuanto al pilar «paz» (ODS 16), los informantes consideran la guerra abierta con las pandillas, la fragilidad democrática e institucional y la violencia en general; se convierten en obstáculos para el desarrollo sostenible con afectación directa a la población civil:

> *¿Cómo va a salir la gente de la pobreza si tiene que estar huyendo de la violencia (ONG-2)?*
>
> La población está olvidada por el Estado. Los políticos solo se acuerdan cuando hay elecciones (AD-6).

En este sentido, los entrevistados señalan que El Salvador ha sido elegido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los siete países[15] para monitorizar el ODS 16 y, además, este objetivo fue elegido como uno de los nueve prioritarios en el Gobierno del FMLN; sin embargo, afirman que la fragilidad democráti-

12 Personas, prosperidad, planeta, paz y alianzas. Para ampliar esta información, véase el documento oficial de la Resolución A/RES/70/1: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.

13 El término correcto para referirse al fenómeno es «pandillas». Mara es una pandilla (MS-13, por ejemplo), pero no todas las pandillas son maras. Referirse como *marero* a un pandillero del B18 (sureño o revolucionario) podría ser fatal.

14 Niños, jóvenes o muchachos.

15 Los otros países son Uruguay, México, Indonesia, Túnez, Georgia y Sudáfrica.

ca e institucional y el manejo de la violencia y la seguridad pública han condicionado y entorpecido este proceso:

> A la paz se llega con diálogo, no ultrajando los derechos humanos (ONG-12).
>
> Es absurdo estar diciéndole al mundo que vamos a priorizar el ODS 16 cuando, en realidad, se ha hecho poco por reducir la violencia y fortalecer las instituciones (ONG-3).

4.2. Estrategias para el desarrollo de la juventud en un escenario político y social de incertidumbre

Los entrevistados y los pandilleros coinciden en señalar al Estado como el principal responsable del estado actual de los jóvenes, tanto de aquellos que se integran en las pandillas como de quienes son víctimas de la violencia. Ya sea como víctimas o victimarios, los jóvenes han sido abandonados por el Estado. Los pandilleros sostienen que, en las comunidades pobres, los jóvenes buscan protección en las pandillas para suplir las carencias o huir de los maltratos de sus familiares. A este respecto, los entrevistados difieren de esta afirmación y consideran que las pandillas aprovechan el vacío generado por el Estado para captar a niños, adolescentes y jóvenes:

> Ser joven en El Salvador no es fácil, olvidado por el Estado y perseguido por las pandillas (AD-8).
>
> Yo no deseo que mi hijo pase por lo que yo estoy pasando y lo que he visto, pero tampoco me dan opciones de futuro (18S-5).

Pandilleros y entrevistados señalan que los distintos Gobiernos han centrado su atención en la elaboración y ejecución de políticas, acciones y estrategias enfocadas en la represión del delito, en detrimento de otras alternativas, como la prevención de la violencia, la reinserción de los jóvenes pandilleros y la inversión en la niñez, la adolescencia y la juventud:

> Los últimos cuatro Gobiernos han hecho de los jóvenes pandilleros su enemigo público número 1 (ONG-1).
>
> Digamos que me salgo de esto. ¿Quién me va a contratar? (18R-1).
>
> ¡Es que no hemos tenido otras opciones! (MS-4).

Se ha logrado evidenciar un panorama en el cual los temas centrales para la juventud, como la salud, educación y empleo, se ven menoscabados por la desatención del Estado y por la violencia. Los niveles educativos, aunque han mejorado en los últimos años, se mantienen bajos. La salud pública es deficitaria. La falta de empleo y oportunidades obliga a miles de jóvenes a migrar, principalmente, hacia Estados Unidos u obligados a engrosar la lista de aquellos que no estudian ni trabajan:

> El sistema educativo es vergonzoso. Hay escuelas cayéndose a pedazos… (ONG-2).

> Estamos condenando a nuestros jóvenes a escenarios muy tristes: o huyen a otro país, o se unen a la pandilla, o se quedan escondidos…, o se mueren (AD-4).
>
> Los programas de salud en la comunidad que ejecutan entidades como la nuestra son todavía prioridad 1 (ONG-9).

En este contexto, los entrevistados sostienen que las ONG desempeñan un rol fundamental como interlocutores y mediadores entre pandillas, Estado y sociedad civil, apoyándose en su trayectoria y capacidad de maniobra. Los miembros de las asociaciones de desarrollo comunal consideran que el Estado podría apoyarse en las organizaciones y que estas liderasen un despliegue de servicios públicos. A este respecto, los pandilleros se muestran abiertos a la participación de las organizaciones como intermediarios y reconocen la labor de estas en las comunidades, barrios y colonias:

> Las organizaciones tienen la experiencia suficiente como para gestionar este conflicto (ONG-4).
>
> Ellos conocen el terreno y saben las necesidades. El Gobierno debe apoyarse en ellos (AD-3).
>
> Yo creo que hay que reconocer el trabajo que hacen las ONG; no se puede negar (18S-7).

Los entrevistados y pandilleros coinciden en señalar las fortalezas de la mediación de las organizaciones para reducir los niveles de criminalidad y fortalecer las políticas de juventud, tanto para la reinserción de pandilleros como para los jóvenes que carecen de oportunidades. Sin embargo, también consideran la dificultad de implementar políticas unilateralmente:

> Hay gente que tiene que darles cuentas a las pandillas. Hay lugares donde el Estado no tiene presencia y nosotros sí la tenemos (ONG-11).
>
> Las organizaciones, por su cuenta, no pueden lograr nada si, al final, el Gobierno es el que decide (MS-4).
>
> Habría que reorientar lo que se está haciendo y apostar por la promoción de políticas centradas en la juventud (ONG-13).

4.3. Propuestas para implementar los ODS en un contexto violento

Las organizaciones, el Gobierno y la sociedad en general cuentan con la Agenda 2030 como mecanismo para fortalecer algunos aspectos en los cuales se avanzó a través de los ODM, y otros aspectos que necesitan de mayor atención como es la desigualdad, educación, salud, crecimiento económico o paz, entre otros. A partir de su experiencia y formación, los entrevistados proponen acciones de impacto para alcanzar mejores resultados. El aspecto central de la propuesta se refiere a la priorización del ODS 16 como objetivo articulador del resto de los ODS. En este escenario, sería necesario modificar las políticas, acciones, estrategias y respuestas gubernamentales en materia de seguridad pública:

> No se puede combatir violencia con violencia (ONG-4).

Veinte años han cometido los mismos errores y nunca han apostado por la reinserción ni la prevención (ONG-6).

El ODS 16 se consigue dejando de matar, unos y otros (AD-6).

Por otra parte, los miembros de las asociaciones de desarrollo comunal consideran que los mecanismos de coordinación son vitales para recuperar los espacios de socialización de niños y jóvenes que, actualmente, se encuentran bajo el dominio de las pandillas:

Recuperar los territorios quiere decir recuperar escuelas, parques… (AD-6).

Los niños tienen que jugar en la calle, sin miedo (AD-8).

Los miembros de las ONG, de las OSC y los jóvenes pandilleros coinciden en que cambiar las estrategias de seguridad pública pasa, necesariamente, por el diálogo entre el Gobierno y las pandillas. Los participantes en el estudio coinciden en que el diálogo es posible, siempre que sea transparente y que reúna a diferentes representantes de la sociedad salvadoreña:

Nosotros estamos dispuestos a dialogar, pero necesitamos testigos o mediadores (MS-1).

Dialogar sería lo mejor para todos. No podemos vivir siempre en esta guerra (18S-2).

No hay otra forma de resolver esto pacíficamente (ONG-7)

Estamos dispuestos a hablar, pero no creo que vaya a funcionar; los políticos mienten y nos usan (18S-7).

Se entiende prioritario el establecimiento de acuerdos a largo plazo entre los partidos políticos, la sociedad civil organizada y otros actores involucrados; pactos de Estado con un marco jurídico claro para evitar los vaivenes del color político dominante:

La violencia tiene que dejar de ser utilizada como estrategia de campaña (ONG5).

Hay que acabar con la mediocridad democrática en la que nos encontramos (ONG-2).

Lo que han hecho los de Arena y el FMLN no ha servido porque siempre han cambiado las cosas; no hay visión de futuro ni se comprometen (MS-2).

5
Discusión

En plena ejecución de los ODM, durante el año 2005, las pandillas juveniles salvadoreñas generaban costes económicos a las instituciones públicas y tenían impactos negativos en el desarrollo económico y social de la población (Buvinic *et al.* 2005). No obstante, los cambios sobrevenidos por la incidencia de las pandillas no solo fueron de carácter político; la cooperación y la tipología de los proyectos de cooperación también sufrieron variaciones. En esta línea y con respecto al objetivo 1 *(Analizar la incidencia de las pandillas*

juveniles en la ejecución de la Agenda de Desarrollo y en el marco del cumplimiento de los ODS en El Salvador), los informantes han descrito un escenario complejo, marcado por los altos niveles de violencia e incidencia política y social de las pandillas juveniles, factores que condicionan y obstaculizan la ejecución de la Agenda de Desarrollo. En este sentido, autores como Cruz (2006) y Aguilar (2006) consideran que la expansión de las pandillas y su incidencia en la sociedad salvadoreña coinciden con el despliegue de estrategias represivas que colocaron a la juventud como el centro de los problemas del Estado. Wolf (2008) sostiene que el posicionamiento de las pandillas juveniles en la Agenda de Desarrollo se dio como consecuencia directa de los abusos cometidos en el marco de las primeras políticas de seguridad de carácter represivo, centradas en los jóvenes pandilleros.

No obstante, los resultados informan que los proyectos y las acciones en materia de cooperación al desarrollo se vieron condicionados por el control que empezaron a ejercer las pandillas juveniles en la sociedad civil. En este sentido, Van der Borgh y Savenije (2015) plantean que aquellas personas que son percibidas como informantes de otras pandillas juveniles no atendieron a la prohibición de entrar a un territorio y pueden ser asesinadas. A este respecto, el PNUD (2018) ha advertido que los controles que ejercen las pandillas en la sociedad civil implican la restricción de la movilidad humana.

La información recabada centra su discurso en dos pilares de la Agenda 2030 y cinco ODS, en los que las pandillas juveniles tienen un impacto negativo: 1) pilar personas: ODS 1, ODS 3, ODS 4 y ODS 5; 2) pilar paz: ODS 16. Alvarado y Muggah (2018) sostienen que el crimen y la violencia constituyen obstáculos para el desarrollo sostenible y están estrechamente vinculados al desempleo juvenil, la fragilidad institucional para dar respuesta a los problemas de seguridad, bajo crecimiento económico y, en general, a la baja calidad de vida y salud. Además, la incidencia de las pandillas juveniles y la violencia en los cinco objetivos señalados tienen un impacto mayor si se atiende a los principios de interconexión e interdependencia de todos los ODS (Griggs *et al.* 2017). En esta línea argumental, Cerf (2019) afirma que todos los ODS son interdependientes y se encuentran integrados entre ellos.

Esta situación de conflictividad, especialmente en la juventud salvadoreña, se relaciona directamente con el objetivo 2 de la presente investigación: *Identificar factores de riesgo de las políticas públicas orientadas a la juventud.* Los resultados obtenidos indican que no solo la violencia y el control de las pandillas son los causantes de la situación actual, sino que el Estado ha desatendido a la juventud y ha contribuido a mantener la problemática. En relación con este planteamiento, Jiménez y Blandón (2014) afirman que los jóvenes salvadoreños no han encontrado espacios en las agendas políticas de los distintos Gobiernos de la posguerra, de ahí que pueda explicarse el establecimiento y expansión de las pandillas.

El abandono estatal a la juventud se ha visto compensado por el papel que han desarrollado las organizaciones salvadoreñas. A este respecto, Morales (1993) vaticinaba que las organizaciones salvadoreñas tenían el potencial de fomentar la participación, el desarrollo social y el fortalecimiento de la sociedad. En este sentido, Fundaungo (2004) ha reconocido que las organizaciones en El Salvador han desempeñado un papel determinante en los procesos de transición democrática y consolidación de la paz. No obstante, tal como advierte Cruz (2006, p. 79), la complejidad del fenómeno de las pandillas en El Salvador «requiere acciones integrales basadas en la coordinación interinstitucional» para poder enfrentar la problemática.

Las ONG salvadoreñas han tenido experiencias como mediadores entre las pandillas juveniles y el Gobierno. La más reciente se dio en 2012 y tuvo resultados positivos en la reducción de homicidios (Carballo 2015); no obstante, el proceso fue poco transparente, porque no incluyó las organizaciones, sino que las utilizó para legitimar el proceso (Tager y Umaña 2013) y, finalmente, provocó el fracaso y una pérdida de libertades y seguridad en la sociedad civil.

Los pandilleros informaron que necesitan salvoconductos que aseguren su integridad y este punto no puede ser verificado por las organizaciones sin el compromiso del Estado. En este sentido, los participantes de la investigación presentaron una serie de propuestas que se relacionan con el objetivo 3 del presente estudio: *Presentar propuestas para afrontar la cuestión de la violencia de las pandillas juveniles en El Salvador con la participación de las ONG y OSC como agentes de intermediación en el conflicto.* En primer lugar, el núcleo central gira en torno a la priorización del ODS 16 como articulador para alcanzar el resto de ODS ya que, como establece Ruiz (2015), las instituciones comprometidas se convierten en herramientas para promover el desarrollo humano y fortalecer a la sociedad ante la violencia y otros problemas sociales. Sin embargo, siguiendo los planteamientos de Sanahuja (2019) en su análisis sobre el ODS 16 en la Agenda 2030, debe tenerse en cuenta que, en el conflicto con las pandillas, también existe una doble vía: por una parte, la situación de violencia frena o condiciona el desarrollo y, por otra parte, la desigualdad, injusticia y exclusión pueden ser las causas de un conflicto; es decir, debe recordarse la interdependencia de los ODS que plantean Griggs *et al.* (2017) y Cerf (2019).

En segundo lugar, se señala la necesidad de cambiar las estrategias represivas por otras centradas en la reinserción y prevención de la violencia. El ICG (2017) plantea que el Gobierno salvadoreño podría trabajar en coordinación con organizaciones y aprender de su experiencia para emprender acciones más coherentes.

En tercer lugar, se plantea como fundamental la recuperación pacífica de los territorios y espacios dominados por las pandillas, con la presencia de las ONG como interlocutores válidos, a través del

acercamiento y mejora de sistemas de bienestar básicos: educación, salud, justicia y empleo (Martínez-Reyes y Navarro-Pérez 2018).

6 Conclusiones

En este estudio, se muestra que las pandillas juveniles se han convertido en un obstáculo para el desarrollo de la sociedad civil salvadoreña. No obstante, estas han alcanzado el poder e influencia como resultado de la desidia del Estado para hacer frente a los problemas que atañen a la población. Lejos de afrontar el fenómeno de las pandillas con estrategias preventivas y de diálogo, se optó por respuestas represivas y contraproducentes.

En este escenario de violencia, las ONG y las OSC desempeñan un papel determinante en favor de la sociedad civil y acercan, con dificultades, aquellos servicios a territorios dominados por las pandillas donde el Estado no tiene presencia. La experiencia adquirida debe incluir un pacto de Estado que permita integrar políticas, estrategias y acciones en sentido amplio, con objeto de alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, optando por una vía sostenible. Ello se concretaría en acciones encaminadas a:

— Priorizar el ODS 16 para recuperar la paz, fortalecer las instituciones y su frágil democracia. En este sentido, el ODS 16 sería el elemento articulador que concatenaría el impulso de otros objetivos que permitan acercar los servicios y las instituciones a las personas. La priorización del ODS 16 no significa desatender el resto de objetivos, ya que debe considerarse la interdependencia de estos. Es necesario frenar la violencia para alcanzar el desarrollo y, a la vez, deben reducirse las desigualdades, las injusticias y la exclusión para prevenir la violencia.

— Promocionar el diálogo con las pandillas, que pasaría por un cambio de modelo represivo a otro basado en la reinserción y la prevención.

— Fomentar la participación y asegurar la seguridad de la sociedad civil que demanda la recuperación de los territorios y comunidades.

7 Bibliografía

AGUIAR FX, FERNÁNDEZ CI, PEREIRA MC (2015). La familia y la intervención preventiva socioeducativa: hacia la identificación del maltrato infantil. Hekademos: revista educativa digital 17:31-41.

AGUILAR J (2006). Los efectos contraproducentes de la mano dura. Quórum 16:81-94.

ALVARADO N, MUGGAH R (2018). Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe. Inter-American Development Bank, Washington.

ÁLVAREZ-SOLÍS F, MARTÍN P (1999). El papel de las ONG salvadoreñas en la reconstrucción de la posguerra. En: Commins S (coord.). Desarrollo en Estados en Guerra. Icaria, Barcelona, pp. 53-63.

ANGUERA M (1986). La investigación cualitativa. Educar 10:23-50.

BASABE-SERRANO S (2018). Carreras legislativas discretas en contextos de débil institucionalización partidista: propuesta teórica y evidencia empírica aplicada a la legislatura de Ecuador, 1979-2007. Revista de Ciencia Política 38(1):1-23. http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000100001, acceso 18 de junio de 2019.

BHATTACHARYYA O, REEVES S, ZWARENSTEIN M (2009). What is implementation research? Rationale, concepts and practices. Research on Social Work Practice 19:491-502.

BISQUERRA R (coord.) (2004). Metodología de la Investigación Educativa. La Muralla, Madrid.

BONI A, BELDA S, PELLICER V (2018). Innovación transformadora. Propuestas desde la innovación social colectiva para el desarrollo humano. Recerca: Revista de pensament i analisi 23:67-94.

BUVINIC M, MORRISON A, ORLANDO M (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. Papeles de población 11(43):167-214.

CARBALLO C (2015). El Salvador's Crime Prevention Policies: From Mano Dura to El Salvador Seguro. Naval Postgraduate School, Monterey (California).

CEPAL (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU, Santiago de Chile.

CERF M (2019). Sustainable Development Goal Integration, Interdependence, and Implementation: The Environment-Economic-Health Nexus and Universal Health Coverage. Global Challenges 1-6. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/gch2.201900021, acceso 29 de abril de 2019.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA Y PAZ SOCIAL (2007). Seguridad y paz, un reto de país: recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador. CNSCPS, San Salvador.

CORLETO R (2017). El plan El Salvador seguro (PESS). Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.

CORTI L, DAY A, BACKHOUSE G (2000). Confidentiality and Informed Consent: Issues for Consideration in the Preservation of and Provision of Access to Qualitative Data Archives. Forum: Qualitative Social Research 1(3). https://dx.doi.org/10.17169/fqs-1.3.1024, acceso 11 de junio de 2019.

CRUZ J (2006). Maras y pandilla en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada, vol. IV. UCA Editores, San Salvador.

CRUZ J (2018). The Politics of Negotiating with Gangs. The Case of El Salvador. Bulletin of Latin American Research 1-16.

CRUZ J, ROSEN J, ANAYA L, VOROYEVA K (2017). La nueva cara de las pandillas en El Salvador. Florida International University (EE. UU.).

DECLARACIÓN DE HELSINKI (1964). Principio ético para las investigaciones médicas en seres humanos, ratificado en la 64.ª asamblea en Fortaleza (Brasil), octubre de 2013.

DENZIN N (1970). The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods. Aldine Publishing Company, Chicago.

FARIÑA L, MILLER S, CAVALLARO J (2010). No Place to Hide: Gang, State, and Clandestine Violence in El Salvador. Harvard University Press, Cambridge.

FUNDAUNGO (2004). Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Quebec. Informe Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras). Versión impresa disponible en Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

GARCÍA M, PORRAZ I (2018). Fenomenología de la violencia del siglo XXI en El Salvador: la juventud sin lugar. Anuario de Estudios Centroamericanos 44:341-366. https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/33888, acceso 1 de febrero de 2019.

GÓMEZ A (2014). Del dicho al hecho: jóvenes vulnerables y construcción de la violencia en El Salvador. Conexões PSI 2(1):1-30.

GRIGGS D, NILSSON M, STEVANCE A, MCCOLLUM D (2017). A guide to SDG interactions: from science to implementation. International Council for Science, París.
ICG (2017). El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica. International Crisis Group, Bruselas.
JIMÉNEZ R, BLANDÓN F (2014). Ser joven en El Salvador: una aproximación a la situación de la juventud. Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador.
JÜTERSONKE O, MUGGAH R, RODGERS D 2009. Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America. Security Dialogue 40 (4-5):373-397.
LESSING B (2017). Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. Rationality and Society 29(3):257-297. https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1043463117701132, acceso 14 de abril de 2019.
LUNA A (2015). Informe proyectivo sobre las pandillas en El Salvador y las perspectivas de su expansión territorial. Revista Policía y Seguridad 2:415-446. https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2335, acceso 21 de mayo de 2019.
MARTÍN A (2009). Fundamentación teórica y uso de las historias y relatos de vida como técnicas de investigación en Pedagogía Social. Aula 7:41-60.
MARTÍNEZ-REYES A, NAVARRO-PÉREZ J (2018). ¿Atracción o reclutamiento? Causas que motivan el ingreso en las pandillas de los/as adolescentes salvadoreños/as. Revista Prisma Social 23(4):19-45.
MARTÍNEZ-SALGADO C (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. Ciência & Saúde Coletiva 17(3):613-619.
MATA V (1998). Capítulo El Salvador. En: Marco jurídico que regula a las organizaciones sin fines de lucro en Centroamérica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica.
MCEVOY C, HIDEG G (2017). Global Violent Deaths 2017. Time to decide. Small Arms Survery, Ginebra.
MELERO N (2015). Participatory action research in community development processes: an inter university cooperation in the Jesus María neighborhood in Cuba's old Havana. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria 18:203-228. https://recyt.fecyt.es/index.php/PSRI/article/view/38447, acceso 12 de mayo de 2019.
MESSENGER G (2017). El rol de Derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la agenda 2030. Revista Española de Derecho Internacional 69(1):271-278. https://dx.doi.org/10.17103/redi.69.1.2017.2.01, acceso 14 de marzo de 2019.
MORALES O (1993). Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil en El Salvador. Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades 31:83-105.
NAVARRO-PÉREZ J, PASTOR E (2017). Dynamic factors in the behavior of young offenders with social adjustment. A study of recidivism. Psychosocial Intervention 26(1):19-27. https://journals.copmadrid.org/pi/art/j.psi.2016.08.001, acceso 21 de marzo de 2019.
OECD DEVELOPMENT CENTRE (2017). Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador. Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil, París.
ONU (2012). Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. ONU, Río de Janeiro (Brasil). https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf, acceso 7 de mayo de 2019.
PALMER E (2015). Introduction: The 2030 Agenda. Journal of Global Ethics 11(3):262-269. https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1119928, acceso 14 de mayo de 2019.
PARSONS S, SHERWOOD G, ABBOTT C (2016). Informed consent with children and young people in social research: is there scope for innovation? Children & Society 30(2):132-145. https://doi.org/10.1111/chso.12117, acceso 19 de abril de 2019.
PATTON M (2002). Qualitative research and evaluation methods. Sage Publications, Thousand Oaks.
PAVLETIC F, REYES C (2014). Cooperativismo como herramienta del desarrollo territorial rural: experiencias concretas, desafíos y aprendizajes. Cooperativismo y Desarrollo: COODES 2 (1):352-367.
PEETZ P (2011). Youth violence in Central America: Discourses and policies. Youth & Society 43(4):1459-1498. https://doi.org/10.1177%2F0044118X10384236, acceso 21 de marzo de 2019.

PICORNELL A (2015). Un acercamiento a la práctica comunitaria del Trabajo Social en defensa de la ciudadanía de la infancia: la experiencia REDidi. Interacción y perspectiva: Revista de Trabajo Social 5(1):73-84.
PNUD (2018). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2018 ¡Soy joven! ¿Y ahora qué? Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
REYNA V (2017). Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016). Análisis (7):1-11.
RUHIL R (2015). Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals: Challenges in the Health Sector. International Studies 52(1-4):118-135. https://doi.org/10.1177%2F0020881717725926, acceso 3 de junio de 2019.
RUIZ J (2015). Resiliencia comunitaria: propuesta de una escala y su relación con indicadores de violencia criminal. Pensamiento Psicológico 13(1):119-135.
SALCEDO D (2018). Una definición operativa del desarrollo local para El Salvador. Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades 103:51-77. https://doi.org/10.5377/realidad.v0i103.3898, acceso 22 de abril de 2019.
SANAHUJA J (2019). La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad. En: La Agenda 2030 y los ODS. Nueva arquitectura para la seguridad. Gobierno de España, pp. 19-64.
SANAHUJA J, TEZANOS S (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Política y Sociedad 54(2):521-544. https://dx.doi.org/10.5209/POSO.51926, acceso 21 de marzo de 2019.
SANTACRUZ M, CONCHA-EASTMAN A (2001). Barrio adentro: La solidaridad violenta de las pandillas. Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), San Salvador.
SANTAMARINA C, MARINAS J (1995). Historias de vida e historia oral. En: Delgado JM, Gutiérrez J (eds.). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Síntesis, Madrid, pp. 257-285.
SAUQUILLO F (2010). La otra cara de resolución de conflictos: las ONG. Cuadernos de Estrategia 147:141-173.
SAVENIJE W (2014). Políticas de seguridad en El Salvador. Cuestiones de Sociología 10:1-13.
SOTO H, MARINHO M, LAMOTTE C, ARCOS M, PARRILLA E (2018). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Centroamérica y la República Dominicana: visualizando desafíos, viabilizando compromisos. ONU, Ciudad de México.
SPITZ G, KAMPHOF R, VAN EWIJK E (2015). Wait and see or take the lead? Approaches of Dutch NGOs to the Sustainable Development Goals. Discussion Paper 1. Kaleidos Research.
SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND (SDGFUND) (2012). Juventud y violencia, los hombres y las mujeres jóvenes como agentes, como víctimas y como actores de superación de la violencia en El Salvador. SDGFUND, San Salvador.
TAGER A, UMAÑA I (2013). La tregua entre pandillas salvadoreñas: hacia un proceso de construcción de paz social. Interpeace, Guatemala.
TEZANOS S (2018). Geografía del desarrollo en América Latina y el Caribe: hacia una nueva taxonomía multidimensional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Revista Cepal 125.
TONG A, SAINSBURY P, CRAIG J (2007). Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ): a 32-item checklist for interviews and focus groups. International Journal for Quality in Health Care 19(6):349-357. https://doi.org/10.1093/intqhc/mzm042, acceso 15 de febrero de 2019.
UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (UNDG) (2016). The sustainable development goals are coming to life. Stories of country implementation and un support. UN: EEUU. https://undg.org/wp-content/uploads/2016/12/SDGs-are-Coming-to-Life-UNDG-1.pdf, acceso 24 de junio de 2019.
VAN DER BORGH C, SAVENIJE W (2015). De-securitising and Re-securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador. Journal of Latin American Studies 47:149-176.
WOLF S (2008). The Politics of Gang Control: NGO Advocacy in Post-War El Salvador (tesis doctoral). The University of Wales, Aberystwyth.
ZILBERG E (2007). Gangster in guerilla face. A transnational mirror of production between the USA and El Salvador. Anthropological Theory 7(1):33-57. https://doi.org/10.1177%2F1463499607074289, acceso 17 de abril de 2019.

La contribución de las refugiadas colombianas a la Agenda Global de Desarrollo a través de su empoderamiento en la acción colectiva para la defensa de los derechos

The contribution of Colombian refugees to the Global Development Agenda through their empowerment in collective action for the defense of rights

Elena MUT-MONTALVA
Elena.Mut@uv.es
Universidad de Valencia
(España)

ResumenAbstract
1. **Introducción sobre el contexto de la investigación**
   - 1.1. **La vulneración de los derechos humanos de las mujeres en Colombia**
   - 1.2. **El exilio de las mujeres colombianas en España**
   - 1.3. **La participación de las refugiadas en la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y en la Agenda 2030**
2. **Objetivos, metodología y aproximación teórica y conceptual**
3. **Resultados relativos a los procesos de empoderamiento y construcción de nuevas identidades de las refugiadas como bases para la acción colectiva en la defensa de sus derechos**
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

La contribución de las refugiadas colombianas a la Agenda Global de Desarrollo a través de su empoderamiento en la acción colectiva para la defensa de los derechos

The contribution of Colombian refugees to the Global Development Agenda through their empowerment in collective action for the defense of rights

Elena MUT-MONTALVA
Elena.Mut@uv.es
Universidad de Valencia
(España)

Citar como/Cite as:
Mut-Montalva E (2020). La contribución de las refugiadas colombianas a la Agenda Global de Desarrollo a través de su empoderamiento en la acción colectiva para la defensa de los derechos. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):52-73.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.448

Resumen

El propósito del presente estudio es ahondar sobre los aportes y los significados del activismo social y político en defensa de los derechos humanos que llevan a cabo las refugiadas colombianas asentadas en España y su estrecha vinculación con dos procesos: empoderamiento y generación de nuevas identidades complejas. Las refugiadas colombianas en España son un ejemplo de resiliencia que se fundamenta en la conformación de redes de activismo nacionales y transnacionales en defensa de los derechos humanos de las mujeres exiliadas.

Ellas han emergido como agentes sociales con capacidad de interlocución para reclamar derechos en los diferentes territorios en los que experimentan su existencia transnacional en el marco de la Agenda Global de Desarrollo. Dicha participación la cristalizan a través de actividades de sensibilización social, educación para la construcción de una ciudadanía global crítica y de incidencia política internacional, difundiendo sus principios y valores y favoreciendo el cambio social hacia sociedades más inclusivas e igualitarias.

Palabras clave: refugiadas, empoderamiento, Agenda Global de Desarrollo, objetivos globales, participación social, activistas en derechos humanos.

Abstract

The purpose of this study is to delve into the contributions and meanings of social and political activism in defense of human rights carried out by Colombian refugees living in Spain and their close relationship with relevant two processes that they experience: of empowerment and generation of new identities. Colombian refugees in Spain are an example of resilience that is based on the creation of networks of activism in defense of human rights of exiled women.

They have emerged as social agents with the capacity for interlocution to claim rights in the different territories in which they experience their transnational existence within the framework of the Global Development Agenda. This participation is crystallized through social awareness activities, education for the construction of a critical global citizenship and international political advocacy through which they spread their principles and values to promote social change towards more inclusive and egalitarian societies.

Keywords: refugees women, empowerment, Global Development Agenda, global objectives, social participation, human rights activists.

1
Introducción sobre el contexto de la investigación[1]

1.1. La vulneración de los derechos humanos de las mujeres en Colombia

El conflicto interno colombiano ha impactado gravemente en las vidas de las mujeres[2] y, como consecuencias más visibles, encontramos el empeoramiento de sus condiciones de vida, el incremento de la frecuencia y la gravedad de la violencia ejercida contra ellas y un limitado acceso a sus derechos. En este sentido, según la Unidad de Víctimas del Gobierno colombiano, alrededor de 3 720 000 mujeres han sufrido directamente el conflicto armado.[3] Esta elevada cifra es un indicador de que las causas que originan el exilio de las mujeres colombianas están vinculadas a la gravedad de las amenazas, de la persecución sufrida y de la violencia recibida.

Como su activismo en la defensa de los derechos humanos supone una transgresión para el patriarcado, diferentes grupos armados colombianos han considerado a las mujeres defensoras de derechos y/o pertenecientes a organizaciones de mujeres,[4] el blanco de una estrategia de agresiones, secuestros y asesinatos. Y, como el conflicto y la guerra no son neutrales al sexo, muchas mujeres han sufrido diversos tipos de violencia, persecuciones y amenazas, así como la vulneración sistemática de sus derechos por el hecho de ser mujeres. La magnitud de la violencia sexual contra las mujeres, estrechamente relacionada con el conflicto, está invisibilizada, por lo que este delito presenta un alto nivel de subregistro y de impunidad.

El informe *Priority Gender Equality* de la Unesco (2008) indica que «todas las formas de discriminación sobre la base del género son violaciones de los derechos humanos, y una barrera significativa a la paz, desarrollo sostenible y el logro de los objetivos reconocidos internacionalmente de desarrollo».

El proceso de tránsito hacia la paz en Colombia en la actualidad se ha estancado, a pesar de los importantes avances obtenidos con las negociaciones entre el Gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (finalizadas con éxito en 2016) y con el diálogo en el año 2017 con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (actualmente detenido). En este contexto, es necesario que no se excluyan las voces de las mujeres, pues la participación de las víctimas y de los colectivos silenciados, como el que representan las refugiadas colombianas en el exterior, resulta relevante para la construcción conjunta de la convivencia (entre los diferentes actores políticos y armados, las víctimas en Colombia y en el exilio) y de una paz sostenible en el país.

El reconocimiento de los efectos diferenciales del conflicto en las mujeres se realiza en el marco del proceso de justicia transi-

1 La presente investigación está basada en los resultados de la tesis doctoral de la autora (2016), a la que se han incorporado nuevos resultados de investigación relativos al empoderamiento individual y grupal de las refugiadas.

2 En Colombia, en el año 2015, fueron asesinadas 970 mujeres y cada día 52 mujeres y niñas sufren abusos. En el año 2016, se denunció el asesinato de 70 personas defensoras de derechos humanos. Fuente: Infolibre, http://www.infolibre.es/noticias/mundo/2017/01/10/mujeres_derechos_humanos_paz_colombia_desde_abajo_59523_1022.html, acceso 30 de abril de 2017.

3 Fuente: https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/eliminacion-violencia-contra-mujer/, acceso 23 de abril de 2018.

4 Las integrantes de la Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (Anmucic) y la Organización Femenina Popular (OFP) sufrieron, sistemáticamente, amenazas, secuestros, violaciones y asesinatos. Contra las mujeres de la OFP se cometieron más de 140 crímenes y, de Anmucic, asesinaron cerca de 40. Varias de las refugiadas entrevistadas fueron líderes de estas organizaciones.

cional[5] y ha sido posible por las presiones de los movimientos feministas y de mujeres de los países implicados en los procesos de transición (Gallego 2013). A lo largo de la última década, el Estado colombiano reconoció la necesidad de adoptar un «enfoque diferencial, de género, de derechos y equidad para las mujeres». Dicho enfoque implica diseñar y transversalizar acciones de prevención, atención, asistencia y reparación integral en el marco del conflicto interno armado, de acuerdo con la gravedad de las consecuencias del conflicto para las mujeres y teniendo en cuenta las solicitudes realizadas por las mujeres y por las organizaciones de víctimas. Desde la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (Uariv), el Gobierno reconoció a dos organizaciones de mujeres[6] (cuyas militantes fueron sistemáticamente perseguidas, amenazadas, agredidas y algunas asesinadas) la reparación colectiva como un gesto de paz y de reconocimiento de la responsabilidad del Estado por acción u omisión en los crímenes cometidos. Pese a ello, en la actualidad, el retorno seguro de las refugiadas a su país no es posible, pues los asesinatos y las agresiones contra las defensoras de derechos humanos se han incrementado en los últimos años.

1.2. El exilio de las mujeres colombianas en España

Las cifras del desplazamiento y del exilio colombiano evidencian que asistimos a una de las mayores catástrofes colectivas de América y del mundo. Según Naciones Unidas, el número de personas desplazadas internas es el segundo mayor del mundo (con seis millones, cerca del 12 % de la población, y solo después del de Siria, con 7,9 millones) y el número personas en busca de protección internacional alcanza la cifra de 420 000, de los que 360 300 están reconocidos como refugiados en el exterior, 364[7] de los cuales viven en España.

La mayoría de los estudios sobre migraciones en el Estado español identifican dos flujos principales de la migración internacional: la laboral, también denominada «migración no comunitaria», que proviene de países estructuralmente empobrecidos y externos a la Unión Europea o de reciente incorporación a ella y la inmigración de «ocio y retiro» o «migración comunitaria», proveniente de países del centro y norte de la Unión Europea (Simó y Torres 2010, pp. 285-310). Llama la atención que se haya obviado la presencia de las y los migrantes políticos (personas refugiadas) dentro de la «migración no comunitaria», un hecho que se explica en parte debido al menor peso numérico del asilo político. España se ha convertido en uno de los principales países receptores de personas colombianas, donde el refugio político precede a la migración laboral, ya que esta última solo es percibida a partir del año 1995.

La presencia de personas inmigrantes colombianas en España es relativamente reciente. A partir del año 2000, asistimos a un rá-

5 El Centro Internacional para la Justicia Transicional define la justicia transicional como el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas, figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y las reformas institucionales.

6 La OFP y la Anmucic.

7 Es necesario destacar que los datos oficiales sobre personas refugiadas presentan imprecisiones, pues muchas personas que residen en España con sus familias, aunque llegaron al país como consecuencia del exilio, en la actualidad han obtenido la nacionalidad española, por lo que los datos sobre las personas refugiadas son aproximados.

pido incremento de la migración colombiana, que se produjo en un contexto de crecimiento general de la migración latinoamericana, lo que pone de relevancia la importancia de los vínculos históricos entre España y América Latina y la configuración de España como destino alternativo a Estados Unidos.

Por otro lado, una de las consecuencias más visibles del conflicto colombiano es el importante proceso de expulsión de población hacia los países vecinos: Estados Unidos y Europa. Como indica el informe anual de CEAR, «no se puede dejar de echar una mirada al origen y denunciar las causas y los mecanismos violentos que expulsan a miles de personas en el mundo de su casa, de sus tierras y las obligan a emprender una huida incierta» (2013, p. 23). En este sentido, cabe destacar el impacto del grave y prolongado conflicto armado en el caso del éxodo colombiano. Nos hallamos ante una situación singular, que convierte en difusa la frontera entre la migración política y la económica, puesto que cabe preguntarse qué peso específico tienen las diversas consecuencias del conflicto en la decisión de migrar (económicas, sociales, políticas, vulneración de derechos, violencia sexual e impunidad de los grupos armados).

Además, resulta fundamental considerar que el conflicto y la guerra no son neutrales al sexo, pues las exiliadas colombianas han huido de las amenazas, torturas y violaciones sufridas por comprometerse con la defensa de los derechos humanos de las comunidades y pueblos más desfavorecidos, por defender el derecho a la libertad de expresión, la participación social y política. Durante este segundo decenio del siglo XXI, las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres en Colombia que, lejos de experimentar una mejoría, se han incrementado. Dicho incremento se halla en estrecha relación con el crecimiento de la implicación social y política de las mujeres que se posicionan frente a la guerra. En este sentido, la magnitud del exilio de estas activistas está estrechamente vinculada con la gravedad de la situación en materia de derechos humanos que experimentan las mujeres colombianas. España sigue siendo un país de destino para muchas de estas mujeres, vengan o no protegidas por organizaciones internacionales, como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) o Amnistía Internacional (AI).

En cuanto a los datos de asilo y refugio en España de la primera década de los dos mil, observamos que, pese a que las cifras son muy variables y presentan oscilaciones anuales poco previsibles (tanto en lo relativo al número de solicitudes como en lo referente a las nacionalidades de las y los solicitantes de asilo), lo indicativo es que siempre encontramos a personas de origen colombiano entre estos solicitantes, tal y como comprobamos en el cuadro 1, «Solicitantes de asilo o refugio en España en el período 2007-2010». En dicho cuadro, encontramos que, mientras que en el año 2007 el 32,5 % de las solicitudes eran de origen colombiano, en el año 2008, este porcentaje desciende al 16,7 %.[8] Estos datos sitúan a los

8 Informe anual de CEAR de 2008. Del total de 4480 solicitudes de asilo y refugio realizadas en España, 752 corresponden a personas de nacionalidad colombiana.

colombianos como el principal colectivo de solicitantes de asilo en nuestro país en el año 2007, pasando a ocupar el segundo lugar en el año 2008 y la sexta posición en el año 2010.[9]

Año	Total de solicitudes	Solicitudes de origen colombiano	% de solicitudes de origen colombiano
2007	7662	2497	32,5 %
2008	4480	752	16,7 %
2009	2999	247	8,2 %
2010	2738	123	4,5 %

Cuadro 1
Solicitantes de asilo o refugio en España en el período 2007-2010
Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales de CEAR.

En lo referente al cuadro 2, relativo a la evolución de la concesión del estatuto de refugiado en España, Colombia aparece ininterrumpidamente como uno de los tres países con mayor número de concesiones alcanzadas entre los años 2008 y 2012, reduciéndose esta tendencia en el año 2013. A pesar de ello, Colombia sigue siendo un país emisor de población exiliada pues, en el año 2013, figura en el decimotercer puesto en número de solicitantes de protección internacional en España (CEAR 2014, p. 161).[10] Por otro lado, es importante señalar que estos datos no recogen la significativa presencia de personas que, si bien son refugiadas *de facto* en nuestro país, no lo son a nivel administrativo, puesto que no lo han solicitado o no tienen reconocida la condición de asilados por haber realizado la tramitación por otras vías (migración laboral, visado de estudiante, etcétera).

Año	Tres nacionalidades más frecuentes
2008	Palestina, Colombia y Rusia
2009	Palestina, RD del Congo y Colombia
2010	Palestina, Pakistán y Colombia
2011	Palestina, Cuba y Colombia
2012	Palestina, Pakistán y Colombia
2013	Palestina, Pakistán e Irán

Cuadro 2
Evolución de la concesión del estatuto de refugiado en España según las nacionalidades más frecuentes en el período 2008-2013
Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales de CEAR.

Respecto a los datos sobre las mujeres refugiadas en España, existe un doble problema. Por una parte, no están todas las que son, pues solo un escaso número de personas obtienen el estatuto de refugiado o asilado político. Dada la profunda crisis de la institución del asilo en España y en el mundo, muchas refugiadas políticas utilizan diferentes fórmulas administrativas para salir del país; por

9 Informe anual de CEAR de 2011, «Situación de las personas refugiadas en España». Los datos no están desagregados por sexo, lo que invisibiliza la presencia de las mujeres.

10 http://www.cear.es/que-hacemos/cifras-y-estadisticas, acceso 22 de marzo de 2015.

ello, resulta muy complejo conocer el alcance real del refugio colombiano en España. Por otra parte, las cifras presentadas por la CEAR, con información proveniente del Ministerio del Interior, continúan, de forma generalizada,[11] sin presentarse desagregadas por sexo, lo cual invisibiliza la situación de las mujeres como exiliadas y como solicitantes de asilo político. Por lo tanto, muchas refugiadas políticas se hallan «diluidas» entre las personas migrantes.

El exilio supone, además, una de las más graves tragedias humanas que el conflicto armado ha provocado, pues conlleva una serie de rupturas y de pérdidas (familia, amistades, trabajo, vivienda, etc.), que implican una violación simultánea y continua de muchos de los derechos humanos fundamentales. Sus enormes dimensiones y su constante expansión se sitúan en un contexto caracterizado por la estrecha correlación entre guerra y desigualdad y que han causado una negación generalizada de los derechos humanos en Colombia y, particularmente, de los derechos de las mujeres.

1.3. La participación de las refugiadas en la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y en la Agenda 2030

La Resolución 1325[12] se inserta en un marco normativo y político más amplio que se ha desarrollado a través de diferentes resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad y que incluye otros instrumentos de defensa de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, como son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) (recomendación general 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto) y la Plataforma de Acción de Beijing, y se ha desarrollado en paralelo a y complementando otras agendas internacionales. La inserción de la Resolución 1325 en las políticas de paz y seguridad se ha producido a lo largo de los últimos diecinueve años en diversos ámbitos, como la participación de las mujeres en la política institucional, los procesos de paz y la lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados.

De la misma forma, desde el preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,[13] se destaca el fortalecimiento de la paz, la construcción de sociedades pacíficas, la defensa de los derechos humanos y la necesaria promoción de la igualdad entre los géneros y del empoderamiento de las mujeres. Dicha agenda se presenta como «un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad».[14] Asimismo, en el punto 3 de dicha Agenda, los Estados expresan:

> Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a pro-

11 En el informe anual CEAR de 2014, «Situación de las Personas Refugiadas en España», de los 31 cuadros y gráficos con información estadística, solo encontramos uno (cuadro 19, p. 171) con información sobre la evolución de las personas solicitantes de protección internacional por sexo (2002-2012).

12 Aprobada en 2000 por el Consejo de Seguridad de la ONU.

13 Aprobada en 2015 en Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas.

14 http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf, acceso 1 de julio de 2019.

teger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad.[15]

Además, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) incorporan nuevos aspectos no incluidos en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM): la equidad, la sostenibilidad, la inclusión social, la paz y la justicia. Y es, en estas temáticas, donde el activismo de las refugiadas colombianas en España se va a desplegar.

Asimismo, dicha agenda incluye el principio de universalidad, que involucra a todos los países del mundo en todas las metas. Por ello, en este estudio se presentan los hallazgos de cómo las refugiadas se involucran en el cumplimiento de dichas metas y en la resolución 1325 desde su experiencia activista transnacional y desde su condición de refugiadas; todo ello vehiculado a través de las acciones de incidencia social y política que realizan desde la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas en España[16] y otras plataformas, tanto en la sociedad de acogida, a nivel internacional y en su país de origen.

Los ODS rompen con la dialéctica tradicional de países desarrollados y en desarrollo y convoca a todos los países en la implementación de dicha Agenda, evaluando cuáles son sus desafíos, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales y estableciendo estrategias para abordarlos de forma efectiva. Desde luego, se trata de una característica que involucra a todos los Estados y es, desde esta perspectiva, donde las actuaciones de incidencia desplegadas por las refugiadas colombianas desde España, como parte de la sociedad civil y desde un enfoque transnacional, son asumidas desde su exilio. Estas defensoras de derechos tienen la conciencia de que el logro de los ODS no es solo responsabilidad de los Estados y de los actores internacionales, sino también de la sociedad civil, y es ahí donde ellas impulsan diferentes estrategias y actuaciones.

2
Objetivos, metodología y aproximación teórica y conceptual

El objetivo de este artículo es analizar los procesos de empoderamiento que experimentan las refugiadas en España y su vinculación con sus prácticas asociativas y militantes en la acción colectiva para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres colombianas que realizan en el espacio local, nacional y transnacional y que contribuyen a alcanzar los objetivos de la Agenda Global de Desarrollo.

15 *Ib.*

16 Conformada en 2005 en España por 40 mujeres refugiadas colombianas que residen en Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante, Mislata, Villena, Albacete, Zaragoza y otras ciudades españolas. Tiene presencia internacional en Francia, Suiza, Costa Rica, Panamá y Canadá.

La metodología y las técnicas de investigación utilizadas han consistido en el análisis documental y bibliográfico, entrevistas en profundidad que se amplían con la elaboración de historias de vida sobre su activismo, entrevistas a informantes clave y, por último, la observación participante en diferentes plataformas de activismo en la Comunidad Valenciana.

Aunque las investigaciones sobre mujeres migrantes latinoamericanas han sostenido a un sujeto denominado «mujer latinoamericana» como un cuerpo homogéneo, monocultural, uniforme y ahistórico, en el presente estudio se muestra la diversidad a través de las refugiadas colombianas que conforman la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas en España, que es la organización de mujeres refugiadas colombianas mejor organizada y más importante de Europa. Resulta de interés señalar que, a pesar de las discrepancias políticas en su seno, a ella están adscritas mujeres víctimas de los diferentes actores armados (guerrillas, paramilitares o militares).

El feminismo es la perspectiva teórica que cruza transversalmente este estudio y que se nutre y desarrolla con el uso de otras perspectivas y conceptos clave que orientan la investigación y, a su vez, interactúan entre sí, de los que destacamos la migración y el refugio, los movimientos sociales, la acción colectiva, las redes sociales, la construcción de nuevas identidades, el empoderamiento, el transnacionalismo y la educación para la ciudadanía global. Se ha utilizado una complementariedad de enfoques teóricos sobre la acción colectiva.

Como destaca Castells (1997), los procesos globales afianzan los análisis sobre las configuraciones socioculturales en los que se establece un consenso teórico de la interconexión e interdependencia entre las distintas regiones del mundo. Se abona el estudio de las redes sociales y las actividades transnacionales realizadas por actoras y actores no institucionales a través de grupos o redes de activistas como argamasa de los complejos procesos y ámbitos de operatividad global, lo que potencia la investigación de las microestructuras de la migración y, en el caso de las refugiadas políticas, de sus alianzas de acción en el espacio nacional y transnacional. En este sentido, como se observará más adelante, las refugiadas se organizan en grupos y redes, constituyendo estructuras proequidad de género y en defensa de sus derechos, que se redefinen en los procesos de desterritorialización geográfica y simbólica que experimentan.

Los campos transnacionales se forman por los diferentes intereses existentes, tanto dominantes como alternativos. La visión de la simultaneidad de los procesos translocales contribuye a la reflexión sobre las prácticas de las organizaciones de mujeres sobre los fenómenos de exclusión de género en contextos globalizados (Lozano 2009, pp. 316-317) y a la incorporación de medidas para

promover la igualdad en el ejercicio de derechos por parte de las refugiadas. Por tanto, entendemos «transnacionalismo» como una categoría analítica que permite estudiar las consecuencias socio-culturales de las prácticas asociativas y militantes de las refugiadas políticas colombianas en España que trascienden las fronteras de los países.

Por su significativa participación en movimientos sociales, para estas activistas, son centrales las identidades colectivas; por ello, tomamos dicha definición de Melucci: «definición interactiva y compartida producida por un número de individuos (o grupos de un nivel más complejo) en relación a las orientaciones de su acción y campo de oportunidades y restricciones en los que la acción tiene lugar». Asimismo, este autor distingue tres dimensiones en dichas identidades: primera, «la identidad colectiva como un proceso conlleva definiciones cognitivas de los fines, medios y del campo de acción»; segunda, «como un proceso refiere entonces a una red de relaciones afectivas entre los actores que interactúan, comunican, se influencian unos a otros, negocian y toman decisiones» y la tercera, «un cierto grado de inmersión emocional […], que posibilita a los individuos a sentirse parte de una unidad común» (1996, pp. 70-71).

La condición de refugiada/o implica diversas dimensiones que afectan a las personas, como son la jurídico-normativa, la atención humanitaria, el drama humano experimentado —la culpa por las consecuencias en su familia, las enfermedades psiquiátricas y trastornos psicosociales o el desarraigo— o la referida a los valores y las transformaciones de su identidad. Para este estudio, nos centramos en el activismo social y político en defensa de los derechos humanos que protagonizan las refugiadas, pues el análisis de esta dimensión nos permite observar los cambios sociales que promueven y que constituyen interesantes indicadores para comprender las transformaciones a las que asistimos en la sociedad global contemporánea. Ello nos permite, a la vez, reflexionar sobre los procesos de empoderamiento que experimentan; por ello, nos es de utilidad el término de «empoderamiento» como noción tomada de los movimientos sociales: «[…] en la medida en que toma en cuenta las condiciones sociales y se basa en las dinámicas individuales y colectivas, en una cadena de equivalencias que articula toma de conciencia o conciencia crítica, capacitación, autoestima, autodeterminación […], trabajo colectivo» (Bacqué y Biewener 2016, p. 42).

Considerando que el drama del exilio es un elemento que atraviesa sus trayectorias vitales e incrementa su vulnerabilidad, estas son un ejemplo de resiliencia,[17] y de resistencia a la injusticia y a la impunidad que sustentan con la conformación de redes de activismo en defensa de los derechos humanos. Estas formas de afrontamiento de su realidad y de los cambios acontecidos en su identidad individual y colectiva como refugiadas ponen en cuestión

17 La resiliencia es la capacidad de afrontar la adversidad saliendo fortalecido y alcanzando un estado de excelencia profesional y personal. Desde la neurociencia, se considera que las personas más resilientes tienen mayor equilibrio emocional frente a las situaciones de estrés, soportando mejor la presión. Esto les permite una sensación de control frente a los acontecimientos y una mayor capacidad para afrontar retos. Viene referida al convencimiento que tiene una persona en superar los obstáculos de manera exitosa, sin pensar en la derrota, a pesar de que todo esté en contra pues, al final, en situaciones de incertidumbre, surge un comportamiento ejemplar con resultados altamente positivos (Instituto Español de Resiliencia, www.resiliencia-ier.es, acceso 3 de mayo de 2018).

los roles y los estereotipos establecidos para las mujeres, pues su protagonismo en el ámbito público en defensa de los derechos de las mujeres supone una transgresión al orden patriarcal.

Las refugiadas están propiciando cambios sociales y políticos y, como colectivo, exigen tener un papel político significativo y el reconocimiento de los derechos negados a las mujeres exiliadas como una forma de justicia hacia ellas. Por ello, resulta relevante analizar sus aportaciones en la construcción de la paz y la defensa de los derechos humanos en Colombia, en España y, a nivel internacional, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

3
Resultados relativos a los procesos de empoderamiento y construcción de nuevas identidades de las refugiadas como bases para la acción colectiva en la defensa de sus derechos

García Canclini (1999) subraya la importancia de tener en cuenta a las personas que reproducen y padecen la globalización neoliberal, puesto que incluirlas permite tener en cuenta tres importantes aspectos estrechamente vinculados entre sí —y, con la globalización neoliberal, el drama, la responsabilidad y la posibilidad de reorientar el itinerario—. En el caso específico de las refugiadas colombianas, el drama viene referido a la tragedia que implica su condición de exiliadas (antes y después del exilio); en segundo lugar, la responsabilidad hace referencia a la grave vulneración de los derechos humanos sufrida (vinculada a las empresas multinacionales, las élites locales, los grupos armados y el Gobierno colombiano —este último debido a la falta de voluntad política de ofrecer protección a las personas amenazadas y a la impunidad que impera en el país respecto a los crímenes cometidos contra defensoras de derechos humanos, sindicalistas o periodistas—) y, en tercer lugar, la posibilidad de reorientar el itinerario, que viene referida a la capacidad de agencia, al grado de empoderamiento y de resiliencia que presentan. Estos tres elementos se hacen visibles en las trayectorias vitales de las refugiadas, como vamos a comprobar a lo largo de este epígrafe.

Las refugiadas se caracterizan por su intenso activismo social y político en la defensa de los derechos humanos, así como por su activa participación para exigir su reconocimiento como interlocutoras en el proceso de construcción de la paz en Colombia y que agrupamos en cuatro ejes a través de los que se evidencian los rasgos singulares de dicho activismo. En el primer eje, se observa que presentan un elevado grado de adscripción a asociaciones autóctonas y de nueva creación en el país de acogida, pues lo que las

caracteriza es el fuerte bagaje asociativo y militante que traen consigo desde Colombia, así como el elevado grado de asociacionismo en su exilio. Las asociaciones en las que participan se caracterizan por presentar una composición social heterogénea, un elevado grado de pluralismo y de formas de acción, una ideología mayoritaria de izquierdas y unas estrategias de incidencia política centradas en la defensa de los derechos humanos. Entre ellas, encontramos ayuda y solidaridad con las personas refugiadas; de inmigrantes y, para inmigrantes; de refugiadas; de feministas; de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo; de promoción de derechos humanos; de sensibilización y denuncia sobre la situación de los derechos humanos en Colombia; de reivindicación de los derechos de las mujeres; etc. Todas ellas están animadas por una visión compartida de promoción de una ciudadanía universal, donde todas las personas tengan acceso a todos los derechos y puedan ejercerlos de forma efectiva, por la aspiración a erradicar las causas que provocan los desplazamientos forzados y el exilio, así como por el fomento de una ciudadanía crítica y comprometida con la paz y la construcción de un mundo más justo. El tipo de asociaciones en las que se involucran con mayor frecuencia e intensidad son las de ayuda a personas refugiadas: CEAR y Amnistía Internacional; asociaciones de inmigrantes, como Entre Iguales; de desarrollo comunitario (Gades [Grupo de Acción y Desarrollo]) y feministas (Sisma Mujer[18] o Atelier [Asociación de Técnicos Especialistas en la Realidad Latinoamericana]).

Lo que se acaba de describir nos conecta con el segundo eje, en el que destacamos otro rasgo singular de su activismo: su significativa participación en entidades supraasociativas, entre las que destacamos la Coordinación Valenciana de Solidaridad con Colombia, la Mesa de Apoyo a la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Paz en Colombia y el Foro Internacional de Víctimas, entre otras. Esta relevante participación en entidades supraasociativas por sus vínculos constantes entre el contexto colombiano y el español en la defensa de los derechos humanos de las mujeres colombianas y de las exiliadas pone de relieve la importancia de la transnacionalidad de sus redes. Su activa participación en estas les posibilita integrarse en un sistema de redes que supera el ámbito local, regional y nacional, hasta constituir un espacio transnacional que entreteje interconexiones que son operativas para el cambio social y político que pretenden en materia de derechos humanos y construcción de paz.

Del tercer eje, relativo a su participación política, subrayamos la fuerte implicación de algunas de las refugiadas en la política colombiana a través de su militancia en el Partido Polo Democrático Alternativo (PDA) desde España, a la vez que algunas de ellas también han sido dirigentes en partidos políticos españoles de la corriente de izquierdas (Izquierda Unida o Podemos). Como el refugio encierra una dimensión transnacional, en el contexto de la glo-

18 Corporación Sisma Mujer, organización colombiana de carácter feminista desde 1998.

balización, las asociaciones y plataformas en las que participan las refugiadas desempeñan un papel decisivo en los procesos políticos que traspasan las fronteras del Estado-nación. Por ello, una característica definitoria de estas refugiadas es que reconstruyen sus redes sociales a través de organizaciones políticas y de activismo social de carácter transnacional (defensa de los derechos humanos, derechos de las mujeres, justicia y paz). Las refugiadas políticas se han convertido en agentes activos que combinan su participación política, asociativa y supraasociativa para el logro tanto de su objetivo de transformación social y política, tanto en el espacio local, donde residen en el exilio, como también de denuncia y visibilización sobre las violaciones a los derechos humanos que se producen en Colombia y la exigencia de que las voces de las refugiadas estén presentes en el proceso de construcción de la paz en el país.

En el cuarto y último eje enfatizamos que, pese a que las cifras oficiales sobre las personas refugiadas colombianas en España[19] indican que es un colectivo poco numeroso, resulta relevante el logro de haber constituido la Colectiva, desde la cual han impulsado numerosas actividades de incidencia política, sensibilización social y educación para la ciudadanía, así como de formación en materia de derechos humanos de las mujeres (en centros sociales y culturales, universidades o conferencias internacionales de derechos humanos), sensibilizando a la sociedad española sobre el origen del exilio, la gravedad de sus consecuencias y difundiendo su compromiso con la defensa de los derechos humanos de las mujeres y su necesaria participación para la construcción de una paz sostenible en su país.

La Colectiva lleva más de doce años reflexionando sobre la condición del refugio y sus repercusiones en las mujeres exiliadas a través de la creación de conciencia desde la articulación de experiencias individuales con las otras mujeres, de forma que se ha creado un conocimiento compartido. Por ello, desde el inicio de las conversaciones de paz, han realizado acciones de incidencia política para solicitar la participación política de las mujeres víctimas y exiliadas en los acuerdos de paz y han difundido diversos comunicados remitidos a la mesa de negociación de los diálogos de paz de La Habana[20] (una carta y un manifiesto[21]) a una senadora quien, a su vez, los remitió a dicha mesa.

Otro aspecto destacable es que las refugiadas adscritas a la Colectiva han identificado y expresado colectivamente sus necesidades específicas como mujeres refugiadas, por lo que han formulado demandas dirigidas a los diferentes Gobiernos y Administraciones (Colombia, España y comunidad internacional) y exigencias de derechos, por lo que han obtenido interesantes logros en este activismo transnacional como son, en primer lugar, hacia Colombia. Por un lado, le exigen al Gobierno colombiano, como titular de obligaciones para la garantía de derechos, la inclusión de las necesidades y demandas de las exiliadas en las políticas públicas

19 Según el Centro Nacional de Memoria Histórica del Gobierno colombiano de 2017, en España residen 364 refugiadas y 27 solicitantes de asilo. Pese a estos datos oficiales, es necesario indicar sobre el subregistro observado, pues muchas personas a quienes se les puede reconocer la condición de refugiados (según la Convención de Ginebra) han utilizado otras vías para su residencia.

20 En el quinto punto de la agenda de las conversaciones de paz, se abordan los derechos de las víctimas. Este punto es relevante para que se incluyan las demandas de las mujeres desplazadas y exiliadas.

21 «Manifiesto del Colectivo de Mujeres Refugiadas Políticas y Exiliadas en España», elaborado en las Mesas Europeas por la Paz en Barcelona, entregado por la senadora del Congreso de la República Gloria Inés Ramírez a la Mesa de Negociación de la Paz en La Habana (2013).

y que se articulen los mecanismos necesarios para incluirlas. Por otro, demandan al Sistema Integral de Justicia, Reparación y no Repetición,[22] dependiente de los Acuerdos de Paz, la incorporación de sus experiencias en la construcción de la memoria histórica; por ello, articulan alianzas internacionales y recursos para que se celebre una audiencia exterior con las víctimas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,[23] con la finalidad de que se recojan, sistematicen y visibilicen sus testimonios. Pretenden así su reconocimiento de interlocutoras, como víctimas en el exterior y como exiliadas, pues solamente estaban previstas audiencias públicas en las diferentes regiones de Colombia, pero no en el exterior. Y la tercera demanda viene referida a su reconocimiento como agentes sociales con un papel político imprescindible en la contribución a una paz sostenible y duradera en el país desde la perspectiva de género.

La Colectiva ha logrado una interlocución, recursos y reconocimiento como víctimas y exiliadas en el actual proceso de implementación de políticas públicas en favor de las víctimas del conflicto a través de diferentes instancias, como la Unidad para Víctimas[24] y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Un ejemplo es el teatro como arte sanador realizado con talleres de memoria con mujeres víctimas y la puesta en escena de sus historias de vida desde el exilio, que incluye una publicación (Higuera 2018).

En segundo lugar, han identificado demandas sobre los procesos de acogida e inclusión social dirigidas a la Administración española: *a)* atención psicológica y psiquiátrica por las consecuencias del estrés postraumático derivadas de la guerra, asesinatos, abusos físicos y sexuales, etc. —si existe trauma, no es posible la inclusión social—; *b)* generación de procesos administrativos en los que se acompase el tiempo de recuperación de las personas, al tiempo que requiere la resolución administrativa del asilo;[25] *c)* favorecimiento del acceso a la vivienda por las dificultades observadas por ser mujeres solas con hijos; *d)* programas para la inserción laboral, por sus barreras profesionales, el desconocimiento del sistema administrativo de la sociedad de acogida y la necesidad de superar el nicho del servicio doméstico; *e)* homologación de títulos universitarios para las personas refugiadas; *f)* promoción en las universidades públicas de programas de incorporación en los estudios universitarios de las personas refugiadas; *g)* promoción del empoderamiento y la autonomía de las mujeres refugiadas como factor clave para su inclusión social como ciudadanas con derechos; *h)* que las solicitudes de asilo se tramiten de forma separada entre los cónyuges, en caso de matrimonio y, así, evitar dificultades para las mujeres refugiadas en caso de que se rompa la pareja y, por último, *i)* la mejora integral del sistema de acogida a personas refugiadas y sus familias en España. Algunas de las contradicciones y déficits del derecho de asilo de las personas

22 Dicho sistema se deriva de los Acuerdos de Paz del Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, por lo que no es una instancia gubernamental. Está conformado por tres instancias: *a)* Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, *b)* Jurisdicción Especial para la Paz y *c)* Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

23 En 2017, se crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición, que forma parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que aprobó el Congreso colombiano y que fue contemplada en el acuerdo de paz que se firmó con las FARC. Sus funciones son: *a)* investigar sobre todas las prácticas que constituyen una violación de los derechos humanos en el marco del conflicto; *b)* crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial —en especial, las audiencias públicas—, con el fin de escuchar las diferentes voces y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad; *c)* implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo, y *d)* asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo.

24 La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es una institución del Gobierno colombiano creada en 2012, a partir de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

25 Muchas personas refugiadas necesitan tiempo de sanación para poder declarar ante el personal funcionario sobre su persecución; sobre todo, cuando ha habido violencia y violencia sexual.

refugiadas y sus implicaciones para las mujeres han sido descritos por Carmen Miguel (Miguel 2016).

Y, por último, solicitan a la comunidad internacional su compromiso para que las voces de las mujeres refugiadas estén presentes en los acuerdos de paz, así como su contribución para implementar en las políticas públicas para facilitar la realización de los acuerdos de paz a través de medidas específicas que incluyan las demandas de las refugiadas y, finalmente, la mejora integral del sistema de acogida a las personas refugiadas en Europa y en el mundo.

Es relevante el hecho de que, para las refugiadas, su asociacionismo adquiera una fuerte dimensión política, ya que convierten los espacios asociativos por los que transitan en espacios de sensibilización social y de reivindicación política a través de campañas nacionales e internacionales: en un primer momento, de denuncia sobre la situación de vulneración de derechos humanos de las mujeres en Colombia en medios de comunicación y con representantes políticos españoles (en el Parlamento español y europeo) y, en la actualidad, de reivindicación de su necesario papel como interlocutoras en la construcción, tanto de políticas de atención a las víctimas como de su contribución a la memoria histórica de las mujeres refugiadas y víctimas del conflicto en Colombia.

Por otro lado, resulta de interés resaltar que estas activistas de derechos humanos han contribuido a evidenciar la necesidad de construir una cultura de la igualdad en el espacio transnacional, pues el feminismo práctico que enarbolan les permite defender tanto los derechos de las mujeres colombianas víctimas de la guerra en su país como los de las exiliadas; es decir, que el hecho de estar residiendo en el exterior (y no poder regresar a su país) no les impida acceder a los derechos derivados de los acuerdos de paz firmados en el país.

Todo este activismo se ha sustentado en los recorridos que las refugiadas han transitado para conformar los diversos procesos de empoderamiento que han experimentado. En este sentido, en los casos individuales de cada una de las refugiadas estudiadas, se han observado las diferentes dimensiones implicadas en la generación de procesos de empoderamiento (vitales para su activismo social y político) que son: *a)* la cognitiva, que favorece una comprensión crítica de la realidad desde una nueva identidad como refugiadas; *b)* la psicológica, relacionada con el sentimiento de autoestima (y de superación del estrés postraumático que han padecido por la pérdida de hogares, tierra, familia, amistades y medios de vida, y por las agresiones físicas y sexuales); *c)* la política, con la toma de conciencia sobre las desigualdades de poder y la capacidad de movilizar para el cambio social y, finalmente, *d)* la económica, relacionada con la capacidad de procurarse ingresos independientes y suficientes (de especial dificultad para las refugiadas, pues su acceso al empleo ha sido precario y con alta temporalidad).

Tomando en cuenta este intenso activismo que despliegan las exiliadas colombianas en asociaciones y plataformas nacionales e internacionales, y que ha sido descrito pormenorizadamente y analizado a través de diagramas en un artículo (Mut 2017), se han observado en ellas, además, las tres etapas de empoderamiento. La primera, la individual o interior, implica el proceso que permite a cada persona desarrollar una conciencia crítica y su capacidad de acción a través de un proceso de construcción de una imagen positiva de sí, que incluye la adquisición de conocimientos y competencias que favorecen una comprensión crítica de su entorno, además de implicar el desarrollo de recursos individuales como capacidad de la elaboración de estrategias para alcanzar objetivos. La segunda dimensión es la interpersonal, organizacional o colectiva, referida a la capacidad de actuar con y de actuar sobre, en la que situamos a la Colectiva, como espacio común de generación de una identidad colectiva como refugiadas y como espacio de transformación social a través de la cual articulan sus necesidades y demandas e impulsan actividades y estrategias en el campo de la acción colectiva en defensa de los derechos humanos de las mujeres refugiadas. La creación de dicha Colectiva responde a la necesidad sentida por estas mujeres tanto de reconstruir y fortalecer su identidad como de exigir medidas para satisfacer sus necesidades en el exilio, o bien respecto a garantizar las condiciones necesarias y derechos para su regreso con garantías de seguridad. Y, por último, la tercera dimensión política o social plantea la cuestión de la transformación de la sociedad en su conjunto, a través de la acción colectiva y articulada con otras asociaciones y entidades supraasociativas con los que la Colectiva comparte los mismos valores y fines para la construcción de una sociedad global inclusiva para las mujeres y, en particular, para fomentar la protección y respeto de los derechos humanos de las mujeres refugiadas en el mundo y favorecer una cultura de paz.

La combinación de estas tres etapas permite visibilizar los procesos de empoderamiento progresivo experimentados por las refugiadas estudiadas, descubriendo su protagonismo en el asociacionismo y en la participación en plataformas transnacionales desde el exilio, así como su capacidad de desarrollar formas de resiliencia que les aporta beneficios tanto en su faceta de activistas en defensa de los derechos humanos como a nivel personal.

Por último, en el caso de las afiliadas a la Colectiva, se ha evidenciado la conformación tanto de identidades individuales como de una identidad colectiva como refugiadas, a través de los procesos de empoderamiento en una cadena de equivalencias que articula la toma de conciencia, la conciencia crítica, la formación, la autoestima, la autodeterminación y el trabajo colectivo. Dichos procesos de empoderamiento han estado centrados en sus valores: la autoorganización, la toma de conciencia, la automovilización, la emancipación y su implicación en la transformación social de las sociedades por las que transitan. Dichos procesos constituyen los pilares

que sustentan su proyecto vital como agentes de transformación social y política para la promoción de los derechos humanos.

Todo lo descrito se vincula estrechamente con la consecución de los ODS pues, si la Agenda 2030 reafirma su intención de integrar las agendas del desarrollo económico, social y ambiental, la contribución de las exiliadas colombianas a la agenda política internacional de los ODS la encontramos adscrita a varios objetivos (5, 16 y 17) y, más específicamente, a los objetivos 5 *(Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas)* y 16 *(Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles).* Si los ODS pretenden acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las jóvenes, en todas partes, incluyendo la violencia y otras prácticas dañinas contra las mujeres, el empeño de las exiliadas de la Colectiva en la construcción de la paz sostenible con perspectiva de género a través de diversos procesos de empoderamiento se vincula directamente con dicha agenda 2030 (Mut 2018).

Su activismo se vincula a los ODS 16 y el 17; el primero, con el propósito de la reducción de la violencia, así como el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia e incluye una agenda de «buen Gobierno» centrada en la promoción del Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción (Sanahuja 2015, pp. 375-376), donde encontramos las acciones de las refugiadas exigiendo dicha participación. Y el ODS 17 supone la articulación a través de diferentes entidades a la Asociación Global para el Desarrollo y en la que las refugiadas se insertan a través de su relevante participación en favor de la construcción de la paz en Colombia de diferentes plataformas internacionales: Foro Internacional de Víctimas; Red Resolución 1325, que realiza el seguimiento del plan de acción del Gobierno español en el marco de dicha Resolución del Consejo de Naciones Unidas, y la comisión sobre migraciones forzadas, exilio y reconciliación.

4
Conclusiones

Las principales conclusiones del estudio las agrupamos en dos grandes bloques.

En el primer bloque de conclusiones, nos basamos en las aportaciones de García Canclini sobre la importancia de centrarse en las personas que reproducen y padecen la globalización neoliberal desde tres aspectos clave: el drama humano, la responsabilidad de

los diferentes agentes y la posibilidad de reorientar el itinerario. Se ha corroborado la capacidad de agencia adquirida por las refugiadas colombianas, la cual se ha nutrido y articulado a través de los procesos de generación de una nueva identidad individual y colectiva como refugiadas, así como por procesos de empoderamiento que, a pesar de no haber sido lineales, les han permitido reorientar su itinerario a través de sus prácticas asociativas y militantes transnacionales. Desde su capacidad de interlocución, se ha analizado su influencia en las políticas públicas en Colombia vinculadas al proceso de paz, a la atención de las víctimas del conflicto; en especial, a las mujeres refugiadas y a su reconocimiento como interlocutoras en la defensa de sus derechos. Asimismo, en la sociedad de acogida, se han posicionado como interlocutoras en la defensa de sus derechos como refugiadas.

Y, como lo que caracteriza a su activismo es su intensa participación en diversas asociaciones y entidades supraasociativas, este constituye un elemento central en sus vidas y es relevante valorar los logros obtenidos a través de las diferentes actividades de incidencia política y sensibilización social en defensa de los derechos humanos en la sociedad de acogida, así como en la construcción de la paz en Colombia. Su activismo político está permeado por un ideario que se fundamenta en los valores de la justicia e igualdad social, así como por su interés en la esfera de lo social, que las sitúa al lado de los colectivos vulnerables y excluidos. Su discurso forma parte de una ideología política de izquierdas, en la que se presenta una manera de interpretar la realidad desde un pensamiento crítico, que aspira a una transformación global. El referido ideario, tan comprometido con la defensa de derechos, se halla profundamente arraigado en ellas, por lo que constituye otro elemento central de su proyecto vital. Consecuentemente, su praxis se sustenta a partir de este posicionamiento ético y visión moral de la realidad, que justifica la trascendencia de su activismo y de su protagonismo e implicación en la construcción de un mundo mejor a través de la acción colectiva en defensa de los derechos humanos de las mujeres como parte de un proyecto vital que dota de sentido a sus vidas. En esta ideología y praxis, se advierte una centralidad absoluta en la defensa y promoción de los derechos humanos; en especial, de los de las mujeres.

Lo más notable de las refugiadas es que reconstruyen sus redes sociales a través de organizaciones sociales y políticas de activismo, tanto autóctonas como internacionales. Pero su singularidad reside en el alto porcentaje de su adscripción a organizaciones de carácter transnacional (defensa de los derechos humanos, de los derechos de las mujeres, de las refugiadas, por la paz, etc.). De esta forma, su praxis participativa nos permite entender las transformaciones sociales y políticas que experimentan, puesto que viven y participan en dos sociedades a la vez.

Por todo lo descrito, destacamos que la Colectiva ha logrado articular a un sujeto político, las mujeres exiliadas cosmopolitas, quienes exigen a las diferentes administraciones su reconocimiento como interlocutoras, como sujetas de derechos y como víctimas en el exterior y, por último, que sus necesidades, capacidades, experiencias y propuestas, desde su realidad transnacional como exiliadas, sean consideradas para la construcción de una paz sostenible y duradera en el país y también de la memoria histórica, la verdad, la justicia y la no repetición, en la que estén presentes las refugiadas. De esta forma, en la medida en que las refugiadas actúan como actoras sociales, como ciudadanas cosmopolitas[26] e influyen en la acción política a escala nacional e internacional (a través de acciones de incidencia política y sensibilización social) y adquieren protagonismo en ella, constituyen un ejemplo de resiliencia y empoderamiento en su contribución al cambio social.

Estos procesos de empoderamiento se han basado en reconocerse con las otras como iguales en los diferentes espacios asociativos y políticos, así como en la conformación de redes de activismo a nivel nacional y transnacional en la defensa de los derechos humanos de las mujeres víctimas del conflicto en Colombia. En este sentido, para ellas, el empoderamiento, como proceso individual y colectivo, se basa en una autoorganización de las mujeres. Estas lo entienden como un abordaje basado en que la experiencia femenina de la opresión es diferente según la raza, la historia colonial y las posiciones en el orden económico internacional y equivale, por tanto, a la toma de conciencia, la automovilización, la emancipación y la transformación social. Por todo ello, lo identificamos como un modelo feminista de desarrollo alternativo bajo el postulado de que el cambio social no puede ser emprendido sino «desde abajo hacia arriba» (Bacqué y Biewener 2016, p. 63). Desde esta concepción, se evidencia cómo las exiliadas han superado el drama del exilio, como elemento que atraviesa y quiebra sus trayectorias vitales, situándolas en una posición subalterna, a través de su intenso activismo en el exilio desde el que han sido capaces de actuar globalmente en favor de los derechos de las refugiadas colombianas dentro y fuera del país, así como también de reorientar su itinerario superando discriminaciones.

Y, en el segundo bloque de conclusiones, abordamos las contribuciones de las refugiadas en la conformación de una ciudadanía global crítica y la Nueva Agenda 2030 para el desarrollo de los ODS, pues subrayamos que estas se caracterizan por ocupar el espacio público, asociativo y político, en donde se socializan e involucran tanto en el tejido asociativo autóctono como también conformando un tejido asociativo propio e internacional por su singularidad como mujeres exiliadas y migrantes. Ellas participan en diferentes ámbitos (universitario o movimiento social y político) para la defensa de valores universales, como espacios de formación en la ciudadanía global y cosmopolita, en la que toman cuerpo asuntos como la de-

26 Como ciudadanas cosmopolitas, han desarrollado capacidades reflexivas, creativas y emancipatorias, que les permiten ampliar la mirada y entender que las diferencias en el mundo global suponen una riqueza.

fensa de la paz, los derechos humanos, la justicia social, la igualdad y la sostenibilidad.

Cabe destacar que las prácticas desplegadas en el contexto universitario y asociativo forman parte del enfoque de la Educación para el Desarrollo para la Ciudadanía Global (EDCG), pues favorecen una mejor comprensión sobre la realidad social compleja, dinámica y en continua evolución. Dicho enfoque viene referido a

> actos pedagógicos con perspectiva de generar un proceso educativo dirigido a que los estudiantes se doten de herramientas e instrumentos (conocimientos conceptuales, habilidades y actitudinales) que les empoderen para ser capaces de analizar, reflexionar, comprender y adoptar una posición personal y profesional ante las injusticias sociales, económicas y/o políticas, y se movilice para actuar organizada y democráticamente con otros, a fin de transformarlas y encauzarlas hacia el desarrollo y bienestar del conjunto de las personas (Cano 2014, p. 29).

Asimismo, este enfoque nos conduce a las diferentes perspectivas del cosmopolitismo: la visión desde la ética; fundamentalmente, a través de la obra de Nussbaum, en la que se nos habla de las habilidades cosmopolitas, desde la política, que contiene propuestas de democracia como las de Held y perspectivas más críticas como las de Boaventura de Sousa Santos, y la perspectiva sociológica de Beck o Delanty, que nos permite identificar los procesos de comunicación intercultural en donde tiene lugar la mirada cosmopolita.

Las prácticas sociales y políticas de las refugiadas colombianas dotan de profundidad en la comprensión sobre el complejo panorama político internacional, lo que fuerza a las instituciones oficiales a ajustar los criterios de justicia y representación. Emerge así un nuevo espacio de actoras sociales, que cuestionan la coincidencia entre la política institucionalizada y la sociedad, señalando la ineficacia de los sistemas de gobernanza mundial y de generar mecanismos de redistribución a escala global, que reduzcan las discriminaciones de los colectivos más vulnerables. Es, precisamente, en este espacio donde se hacen visibles las colombianas exiliadas en España con sus características propias y su voluntad de desarticular las causas y los mecanismos de la desigualdad y de la discriminación de género. Por lo tanto, las refugiadas han participado como agentes de cambio en el espacio transnacional a través de un discurso centrado en la transformación política y social, que se conecta con nuevas formas de activismo basadas en su participación en diversas entidades supraasociativas de incidencia política en la defensa de los derechos humanos de las mujeres colombianas, de su contribución a la construcción a la paz en su país y representando al Colectivo de refugiadas.

Su reconocimiento por instancias gubernamentales colombianas e internacionales como agentes sociales con un papel político imprescindible en la contribución a una paz sostenible y duradera en el país desde la perspectiva de género y su significativo activismo transnacional contribuye, por tanto, a la consecución de la Nue-

va Agenda 2030 para el desarrollo de los ODS por su compromiso con el fomento de igualdad, la paz, la democracia y la justicia social desde una perspectiva transnacional por su condición de refugiadas; todo ello vehiculado a través de las diferentes estrategias de incidencia política y sensibilización internacional sobre la realidad de la vulneración de los derechos humanos en su país y de denuncia sobre la situación de las personas exiliadas y, especialmente, de las mujeres colombianas.

Su activismo desde el exilio permite vislumbrar, por una parte, que los conflictos armados tienen impactos de género específicos, que han sido invisibilizados e ignorados a lo largo de la historia y, por otro, que las mujeres han hecho importantes aportaciones a la construcción de la paz y que son actores relevantes para el logro de una paz sostenible. Y, por otra, su participación permite identificar los obstáculos y retos que impiden la plena implementación de la agenda y los aspectos que deben mejorarse para lograr que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad alcance los objetivos de la Resolución 1325.

Para finalizar, advertimos que las conclusiones de este estudio están circunscritas a las refugiadas pertenecientes a la Colectiva, por lo que los resultados no permiten generalizar sobre el activismo de todas las refugiadas colombianas en España. No obstante, dichos resultados muestran tendencias sobre las características de su activismo en la defensa de derechos, por lo que sería de interés ampliarlos a través de un estudio comparado con otros colectivos de personas exiliadas colombianas en otros países.

5
Bibliografía

BACQUÉ M-H, BIEWENER C (2016). El empoderamiento. Una acción progresiva que ha revolucionado la política y la sociedad. Gedisa, Barcelona.

CANO RAMÍREZ A (2014). Exploración de las prácticas docentes con enfoque de Educación para el Desarrollo para la Ciudadanía Global. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

CASTELLS M (1997). La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. I: La sociedad red. Alianza Editorial, Madrid.

CEAR (COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO) (2008) (2011). La Situación de los Refugiados en España. Entimema, Madrid.

CEAR (COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO) (2013) (2014). La situación de las personas refugiadas en España. Catarata, Madrid.

GALLEGO ZAPATA M (coord.) (2013). La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Tomos I y II. Ruta Pacífica de las Mujeres, Bogotá.

GARCÍA CANCLINI N (1999). La globalización imaginada. Paidós, Buenos Aires.

HIGUERA BUITRAGO AT (coord.) (2018). Rompiendo el silencio desde el exilio. Aportes para la memoria y la construcción de la paz con enfoque de género. Colectiva de Mujeres Refugiadas, exiliadas y Migradas. Gobierno de Colombia y Generalitat de Catalunya, Colombia.

LOZANO I (2009). La perspectiva transnacional de codesarrollo en organizaciones feministas y proequidad de género. En: Molina E, San Miguel N. Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo. Colección Cuadernos Solidarios. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
MAGALLÓN C (2012). Contar en el mundo. Una mirada sobre las relaciones internacionales desde las vidas de las mujeres. Horas y horas, Madrid.
MAQUEIRA V (2009). Feminismo en la era global: derechos humanos y ciudadanía. En: Molina E, San Miguel N. Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo. Colección Cuadernos Solidarios. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
MELUCCI A (1996). Challenging Codes: Collective Action in the Information Age. Cambridge University Press, Cambridge.
MOSER C (2011). The Gendered continuum of Violence and Conflict. An Operational Framework. En: Moser C, Clark F (eds.). Víctims, Perpetrators or Actors?: Gender, Armed conflict and Political Violence. Zeb Books, Londres/Nueva York.
MIGUEL JUAN C (2016). Refugiadas. Una mirada feminista al derecho internacional. Catarata, Madrid.
MUT MONTALVÁ E (2016). El activismo de las refugiadas políticas colombianas. Tesis doctoral inédita. Universitat de València. http://roderic.uv.es/handle/10550/49830, acceso 6 de marzo de 2019.
MUT MONTALVÁ E (2017). Participación asociativa y supraasociativa de las refugiadas políticas colombianas en España. Un activismo transnacional. En: Guinot C, Ferran A. Trabajo Social: El arte para generar vínculos. Deusto Digital, Bilbao, pp. 799-809.
MUT MONTALVÁ E (2018). La contribución de las exiliadas colombianas en España a la construcción de la paz con perspectiva de género y su vinculación con la agenda política internacional de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En: Millán Sánchez-Grande C. Reflexiones universitarias sobre los derechos de las mujeres del Sur y las mujeres migrantes en la Comunidad Valenciana en el marco de la Agenda 2030. Fundación Alianza por los Derechos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional, Valencia.
SANAHUJA JA (2015). La Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global. Solidaridad Global.
SIMÓ C, TORRES F (2010). Tipos de inmigración, inserción social y asociacionismo. El caso de la Comunidad Valenciana. En: Checa F, Arjona Á y Checa FC (eds.). Transitar por espacios comunes. Inmigración, salud y ocio. Icaria, Barcelona.
SUÁREZ NAVAZ L (2007). La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos. Ponencia en el V Congreso sobre la Inmigración en España, Migraciones y Desarrollo Humano, Valencia.
UNESCO (2008). Priority Gender Equality. Action Plan 2008-2013. París.

Civic Space: Shrinking from the outside in?

Espacio cívico: ¿reducción desde fuera hacia dentro?

David SOGGE
dsogge@antenna.nl
Transnational Institute,
Amsterdam
(Holland)

AbstractResumen
1. **Introduction**
2. **Shrinking spaces, homegrown repression – assumptions in need of revision**
3. **Agenda 2030, «International Cooperation» and CSOs**
4. **Reshaping spaces from the outside in**
   - 4.1. **Securitization**
     - 4.1.1. **CSOs as sources of security risks**
     - 4.1.2. **CSOs as allies in reducing security risks**
   - 4.2. **Squeezing Organized Labour**
   - 4.3. **Interplay with non-state actors**
   - 4.4. **Marketization**
   - 4.5. **State retrenchment, non-state provision, popular disengagement**
   - 4.6. **Media**
5. **Conclusion**
6. **References**

Civic Space: Shrinking from the outside in?

Espacio cívico: ¿reducción desde fuera hacia dentro?

David SOGGE
dsogge@antenna.nl
Transnational Institute,
Amsterdam
(Holland)

Citar como/Cite as:
Sogge D (2020). Civic Space: Shrinking from the outside in? Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):74-98.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.439

Abstract

Restrictions on NGOs and others promoting civil liberties have caused alarm about «shrinking civic space» perpetrated by their domestic regimes. Yet because most camps in the world's civil societies are left unmolested (indeed many are growing) and because non-domestic sources of constraint often play decisive roles, there are reasons to re-think the issues and ask how, and for whom, civil spaces are shaped. This exploratory article draws attention to forces set in motion from central, transnational levels that affect civic spaces: securitization; constraints on organized labour; marketization; transnational non-state actors; citizen disengagement driven by state retrenchment; and social media. As problematized in most policy, activist and scholarly writings, outside forces affecting civic space for emancipatory camps are often ignored, despite their being more susceptible to counteraction from outside than are repressive regimes. These issues await deeper investigation and discussion.

Keywords: civil society, closing civic space, NGOs, CSOs, third sector, foreign aid, Agenda 2030.

Abstract

Las restricciones a las ONG y otras entidades que promueven las libertades civiles han causado alarma sobre el «espacio cívico cada vez más reducido» establecido en sus regímenes internos. Sin embargo, debido a que la mayoría de los campamentos en las sociedades civiles del mundo no son molestados (de hecho, muchos están creciendo) y debido a que las fuentes de restricción no domésticas a menudo desempeñan un papel decisivo, existen razones para repensar los problemas y preguntar cómo y para quién los espacios civiles adquieren forma. En este artículo exploratorio, se llama la atención sobre las fuerzas puestas en movimiento desde los niveles centrales y transnacionales que afectan a los espacios cívicos: la titulización, las limitaciones al trabajo organizado, la comercialización de actores transnacionales no estatales, la desvinculación ciudadana impulsada por la reducción del Estado y las redes sociales. Como se ha problematizado en la mayoría de los escritos políticos, activistas y académicos, las fuerzas externas que afectan al espacio cívico para los campamentos de emancipación a menudo se ignoran, a pesar de que resultan más susceptibles a la contrarrestación externa que los regímenes represivos. Estas cuestiones esperan una investigación y discusión más profundas.

Palabras clave: sociedad civil, cierre del espacio cívico, ONG, OSC, tercer sector, ayuda exterior, Agenda 2030.

1
Introduction

Emancipatory movements and trade unions have for generations faced bullying and outright repression, but since the turn of the century, human rights non-governmental organizations (NGOs) and independent media are also meeting clampdowns. Organisations funded by Western donors have been targeted with particular force, eliciting alarm about threats to a «global civil society project». In a scholarly assessment, it is concluded:

> Rising levels of restrictive NGO finance legislation are slowing the third sector's global expansion and undermining policy optimism about civil society's ability to further economic development, support democracy, and spread liberal norms. Instead, the Western-supported global civil society project faces growing government opposition in recipient countries (Dupuy *et al.* 2016).

Concerns have appeared in publications, watchdog initiatives, conferences and resolutions, including one adopted overwhelmingly by the European Parliament, «Addressing shrinking civil society space in developing countries» (European Parliament 2017). Such statements reflect fears that civil society organisations (CSOs) will be unable to fulfil expectations, notably to help achieve the United Nations Sustainable Development Goals. For a major European association of development NGOs, «the closing of civic space has severe negative impact on inclusive and sustainable development» (Concord 2018).

Hence there is a widely held view that civil spaces are shrinking and that domestic governments are mainly to blame (Christensen & Weinstein 2013, GSDRC 2015a, Hossain *et al.* 2018). With some exceptions (*e.g.* Wolff & Poppe 2015), western observers give little credence to those governments' justifications, namely an insistence that their sovereignty must be safeguarded against «foreign agents». Accordingly, it is unacceptable that governments subject CSOs to «restrictive laws, limits on funding, strict licensing procedures and punitive taxes» (European Parliament 2017). Many authoritarian regimes are urged to relax constraints, especially on outsiders' funding of CSOs. Forgotten in these polemics is the outrage voiced in Western countries subjected to public relations campaigns, Internet trolling and other «soft power» interventions paid for by Russia, China and Saudi Arabia.

Adopting a wider, transnational perspective, this paper signposts a series of other factors that may help account for shrinking spaces. The factors were selected because they: *(a)* are usually designed and driven from outside territorial or national levels; *(b)* operate chiefly under the authority and responsibility of well-positioned governments, international bodies, corporations and non-profits; and *(c)* are under-theorized and under-researched in «shrinking

space» literature. On those criteria, the paper locates factors in six non-exclusive realms: *securitization; constraints on organized labour; marketization; transnational non-state actors; citizen disengagement driven by state retrenchment; and social media.* There is no intention here to furnish an exhaustive survey of externally driven factors. Rather, the aim is to indicate issues that merit closer attention by scholars, donors and civil activists wishing to widen and protect the political spaces for emancipatory camps. It begins by questioning some basic assumptions about the scope and uses of civic spaces and the truly existing organisations and movements that inhabit them. It then sketches impacts arising from the development cooperation sector, epitomized today in Agenda 2030, that shape discursive and policy contexts in which some civil society actors have emerged, and now face challenges.

2
Shrinking spaces, homegrown repression – assumptions in need of revision

The metaphor of «shrinking civil space» is clearly plausible in the light of constraints put on prominent civil rights NGOs and independent media. But is the metaphor adequate? It does not appear so, given that in recent decades, even under authoritarian regimes, civic spaces are in many countries not shrinking but expanding;[1] for example, religious bodies have grown explosively (Haynes 2009, De la Torre & Martín 2016). Business associations have multiplied across the non-Western world (Lucas 1997), showing particular success in countries like Brazil (Pena 2018). A wide assortment of community, sport, cultural, professional and ethnic associations, charities and volunteerism have flourished (see Edwards 2013, various chapters). These manifestations of civil society —at first glance non-political, yet often in pursuit of class and interest group objectives— have been observed even where repression of NGOs is severe, such as Russia (Chebankova 2013), China (Howell 2011), and a number of other cases (Cavatorta 2012). Accompanying that organisational growth has been a meteoric rise in use of Internet and social media.

It is undeniable that emancipatory action and actors in numerous settings face severe adversity. Yet many other camps in civil society face little or no adversity; indeed, some enjoy protection and promotion by the powers that be. Evidently, civil spaces evolve under unevenly applied pressures, on tilted «playing fields». Narrow or broad, those fields often comprise other actors pursuing divergent agendas. Contestation among actors is often a fact of life in civic spaces. Alliance-forming also takes place there. Conflict and collaboration occur in well-anchored public systems of participation

1 Reliable quantitative estimates of change in the many camps in civil society are difficult to create and monitor, as emphasized by Malena and Heinrich (2007). Indeed, with exceptions such as formal religious bodies (for which Wikipedia entries provide estimates in some cases), comparative data are scarce. Literature cited in this section, however, points broadly to expansion in civic spaces across the globe.

(Cornwall 2017), but also in systems suffering weakness and outside manipulation. Interactions within «civil spaces» may aggravate or alleviate adversities. In this perspective, repressive regimes are not the only antagonists for the emancipatory camp.

These dimensions of the «shrinking civic space» issue are routinely overlooked. That is noteworthy, since they are inherent to common definitions of civic space, such as «the political, legislative, social and economic environment which enables citizens to come together, share their interests and concerns and act individually and collectively to influence and shape they [sic] policy-making» (Civic Space Watch website 2019). It may therefore be more realistic to assume that civic space is not everywhere shrinking, but it is evolving in ways that conventional perspectives fail to capture. To see this more clearly, wider lenses are needed, together with clearer terms. The term «civil society» has for too long been «simply a convenient shorthand for the range of professionalized NGOs that continue to be the preferred partners of international development agencies» (Wolff & Poppe 2015, p. 5; see also Howell & Pearce 2001).

Homegrown repression driven by elite fears, ambitions and sheer bloody-mindedness are indeed often at work where civic spaces are shrinking. Yet the main targets of official repression, NGOs championing civil liberties, remain vulnerable to suspicions that they reflect elite or foreign interests. Their legitimacy can be put in question where their funds come mainly from abroad and where their local social anchoring is narrow. But vulnerability and targeted repression are often not the only factors at work. Policies and interventions that shift ground rules and redistribute wealth can also set limits to civil initiative and shrink civil spaces. Some of those rules and changes stem from forces at transnational levels, including the «international community» itself.

Needs to look upward and outward present themselves for at least two reasons. First, civic spaces are usually globalized spaces. Powerful states, corporations, donor agencies and philanthropies of the «international community» exercise strong influences over civil spaces. In what two scholars refer to as «manufacturing civil society from the outside» (Howell & Pearce 2001, p. 89), external interests have homogenized the norms, activities, vocabularies and structures of civil organizations, especially of NGOs (Kamstra & Schulpen 2015, Schofer & Longhofer 2011). Two historical ruptures —the end of colonial rule and the end of the Cold War— demonstrate the power of external factors. Following those turning-points, civil spaces expanded rapidly. Second, a focus on external, «upstream» factors can help identify points of leverage. Within their own political and juridical spheres of influence, donors, activists and policymakers may have firmer grounds to stand on and more legitimate means to act. A conclusion of decade-long research programme on how states and societies build each other, was that

donors should «prioritise action on things that external actors can directly influence, and that are fundamental to shaping the interests of elites in poor countries» (Unsworth & Moore 2010, p. 14).

3
Agenda 2030, «International Cooperation» and CSOs

In earlier times, activities in civil spaces used to follow their own distinct national or sub-national rhythms. Today national civil spaces are more tightly coupled across the globe. The spread of norms, such as respect for women's rights, now quickly spill across frontiers. The same holds for collective reflexes, as in the «Arab Spring» in North Africa and Syria or the nativist waves sweeping across Europe today. Civic spaces today comprise actors in different locales, as shown in movements that link African diasporas in Lisbon and London with their compatriots in Luanda and Harare. In short, civic spaces are today marked by transnational, centre-periphery dynamics.

Formal centre-periphery influences include old institutions presiding over official «international cooperation», notably the Bretton Woods Institutions, the OECD and bilateral donors, together with the WTO and powerful financial sector bodies. Legitimized under an aura of public beneficence and endorsed by political classes from Left to Right as well as by most NGOs, the regime of «international cooperation» continues to pursue —up to and including Agenda 2030— policy notions inspired by a faith in market fundamentalism. Under that doctrine, the regime has helped redistribute resources outward and upward —often in the name of combating poverty—. It has helped to weaken public sector capacities (Reinsberg *et al.* 2019a) —often in the name of good governance and democracy—. Orthodoxies of «international cooperation» have helped undermine the fair provision of public goods and services, such as in the case of public health (Kentikelenis 2017). Outcomes vary from place to place, but often include worsened inequalities of income and wealth (Forster *et al.* 2019). These have had horizontal or inter-group consequences (Langer & Stewart 2008) that are commonly at the root of civil conflicts. Asymmetries in power weaken processes that would stabilize expectations between states and citizens. That is, «social contracts» are becoming fragile or breaking down altogether. Politically, these breakdowns have ignited public protest and anti-emancipatory activism (including nihilistic violence, sometimes termed «terrorism»), but also citizen disengagement and passivity. The resulting tensions continue to affect political and economic life across much of the world (Slobodian 2018). Yet such impacts are seldom if ever taken into account in discussions of civic space and why it is shrinking for emancipatory camps.

Agenda 2030 exemplifies a new approach emerging since the turn of the century. It is a management paradigm that prescribes the setting goals and assigning responsibilities. Every country is expected to set its development compass by agreed global goals, and then to take «ownership», that is to assume responsibility for meeting those goals. To these ends, donors made commitments in Paris in 2005, Accra in 2008 and in Busan in 2011, to align their aid with the plans and public systems of recipient governments. In adopting their «Principles on Aid Effectiveness», donors pledged to avoid use of implementation structures that by-pass public systems. Some governments, such as in Egypt and Ethiopia, refer to that pledge when justifying restrictions on external support to NGOs. Yet at the same time donors wished to expand their reliance on non-state (for-profit and non-profit) aid channels. They therefore quietly dropped the commitment to stop by-passing public systems, and they substituted broader and vaguer objectives about respecting «country systems» while adding objectives meant to promote CSOs and public-private partnerships (OECD/UNDP 2016). The aid system's reliance on international NGOs and to a lesser extent on domestic NGOs as delivery vehicles continues (OECD-DAC 2018). The instrumentalization of NGOs —something detected many decades ago— is intensifying, reinforced by systems of competitive tendering, technocratic management and performance auditing. In Latin America (see for example Dagnino 2010, Kervran 2017, Rocha 2017) and elsewhere, ever more NGOs serve as conveyor belts in the machinery of official aid and its private counterparts in charitable giving and philanthropy. These circumstances, and NGO strategies that result from them, are less and less favourable to vibrant civil spaces or emancipatory collective action.

4
Reshaping spaces from the outside in

The following sub-sections discuss six fields in which civil spaces are subject to pressures at territorial levels but also, and especially, to pressures operating transnationally. While by no means the only fields meriting further research and debate, they stand out by their relative neglect in scholarly and policy literatures on «shrinking civic spaces».

4.1. Securitization

Western security scripts have cast CSOs in two kinds of roles. In one, they are sources of problems; they, or those they defend, pose risks to security. In the other kind of role, CSOs are sources of solutions; as service providers and as watchdogs they are sup-

posed to help police and contain risks to security as Western powers define them.

4.1.1. CSOs as sources of security risks

Since biblical times, threats to the established order have been seen to lurk in populations at large. Popular discontent manifests itself in camps or factions in civil society. Depending on how power holders choose to frame them, these camps can face official hostility. Official countermeasures range from vilification to co-optation to outright destruction. In the nineteenth and twentieth centuries, in the face of this hostility, the long marches for emancipation of racial minorities, waged workers, women and entire nations under colonial or aristocratic rule began in civil society (Bermeo & Nord 2000). By the same token, and often at the same time, violent and anti-emancipatory movements such as fascism and religious nationalism are cultivated through civil society.

Thus, while not unprecedented, measures taken in the name of anti-terrorism have narrowed civil spaces around the world. Following the attacks of 11 September 2001, policies devised in Washington DC were replicated rapidly in the UK and the European Union (Hayes 2013). Out of solidarity, obedience or opportunism, governments from Australia to Zimbabwe followed suit. They drew up or copied blacklists of CSOs with the aim of neutralizing them, chiefly by curtailing flows of money from Western donors. Some governments have, by conflating cybersecurity with national security, criminalized civil access to information, thus limiting the basis for public knowledge and debate.

Some donors and civil society bodies have pushed back. But in an overheated climate of fear, the easier path is to comply with rules imposed in the name of security. As early as 2006, a UN Special Rapporteur had begun calling attention to «anti-terror» restrictions on rights of peaceful assembly and of expression in Korea, Uruguay, Turkey and many other countries (United Nations 2006). Among the many Orwellian re-framings under this «global state of emergency», peacemaking initiatives with CSOs were put under suspicion as channels of support for terrorism. Donors and NGOs faced rules that criminalized offering «to listed organisations any service that can be construed as having tangible or intangible money value, including training, expert advice or assistance aimed at turning armed groups away from violence and advise them to join a negotiating process» (Dudouet 2011, p. 10). Yet civic spaces continue to face yet tighter constraints, evoking stronger counter-reactions, in zones designated by Western powers as strategically important, such as the Sahel in West Africa (Maïga & Adam 2018).

Western-led measures to stop Islamic insurgencies are widely proclaimed, usually in bellicose terms. Yet some of those blockades show remarkable gaps. Saudi and Gulf State monarchies have for decades successfully ignored objections to their support of Islamic

movements, schools, broadcasting, charities and other elements of civil society in much of the world. The resulting spread of ultra-conservative Islamic doctrine has included strategically sensitive countries such as Egypt, Tunisia and Bosnia (Racimora 2013). Via civil society, Islamists increasingly dominate political life in Indonesia; that domination in turn is re-shaping Indonesia's civic space (Suharto 2018). Western powers seem to have cast a permissive eye on Saudi and Gulf State largesse in their transnational promotion of Islamic sectarianism (Curtis 2018, Cockburn 2016). This indulgence is apparent even in NATO countries. In the Netherlands, more than a year after journalists had revealed that the Dutch government had known for a long time of Saudi and Gulf sheikdom funding to dozens of mosques propagating highly reactionary doctrines, the Dutch government seems unable, or unwilling, to intervene. In short, even when the story is about combating alleged existential threats, some civil actors allied with those threats are free to carry on unmolested. Much depends on the «strategic importance» (a euphemism for trade and investment relations) of those providing the money.

4.1.2. CSOs as allies in reducing security risks

In zones that western powers label as «fragile», thereby qualifying them for intervention, Western counter-insurgency strategies regularly involve NGOs. US military doctrine today prioritizes not only armed combat but also socio-economic stabilization. The targets are the «hearts and minds» of civilians. In these interventions, millions of dollars and euros earmarked for «civil society» have flowed into intervention zones. A journalist described the results in Afghanistan as follows:

> Kabul has the world's biggest congregation of aid workers and they are competing for the biggest influx of aid money in history. Last year the government revoked the operating licences of some 170 fraudulent or inactive NGOs, but around 1,500 remain. These include Afghan NGOs, fronted by plausible English-speakers bandying about the usual acronym-heavy jargon. Some of them […] operate as «business operations» – in other words, they have been set up to chase aid (De Bellaigue 2011, p. 14).

Has this massive civil-military collaboration in Afghanistan, over nearly two decades, promoted anything resembling a legitimate political order, let alone a civic space open to all? Independent assessments (Bizhan 2018) fail to confirm such outcomes and indeed point to further deterioration. More generally, in zones of «limited statehood», evidence of NGO legitimacy is lacking (Risse & Stollenwerk 2018). Moreover, their legitimacy in those zones is not improved where their roles follow scripts drafted by intervention forces intended to prop up illegitimate governments in the name of «stabilization» or «nation-building» (Woodward 2017).

In short, political reflexes and military interventions pursued in the name of security have confined civic spaces where activities

in those spaces are thought to pose risks. Meanwhile, civil spaces have been re-configured and de-legitimized where NGOs and other organisations in them lack autonomy and local anchoring. Securitization has turned many into mere servitors of counter-insurgency strategies that one observer terms «social work with guns» (Bacevich 2009).

4.2. Squeezing Organized Labour

Under capitalism, organized labour has been the most powerful force for progressive social change. More than any other civil movement, it has redressed socio-economic inequities and opened spaces for other emancipatory movements, thereby stabilizing «social contracts» between citizens and states. Those spaces are vital. Today, however, a host of forces have crippled the power of people as workers, whether organised in unions or atomized in informal settings. Respect for labour rights has been declining in many places, and at an accelerated pace, as shown in the Global Rights Index compiled by a global trade union body (ITUC 2018). Domestic elites, private sector employers foremost among them, make and enforce the rules of union funding, neutralise troublemakers, set up «yellow» or company-allied unions and otherwise discourage autonomous labour organising. Further tipping balances against formal and informal sector workers are a host of factors, including: competitive scrambles for survival in the wake of privatization and other austerity policies; collapses of agrarian livelihoods; displacement from land that has been acquired by richer people and foreign-linked agribusiness (as supported by the World Bank and other aid agencies [Mousseau 2019]); labour displacement driven by shifts in technology; and the rise of corporate power to «shop around» for workforces at the lowest price almost anywhere the world.

These mutually reinforcing, cumulative forces seem faceless, having no institutional homes or websites. Yet, most have had official encouragement in policies and incentives steered from the top of the foreign aid system —from which Agenda 2030 largely originates—. Conditions attached to loans by the International Monetary Fund (IMF) and World Bank, with full cooperation from bilateral donors, have worsened respect for rights of workers (Reinsberg *et al.* 2019b). On «home ground» within OECD countries, and in non-western lands, political classes have pushed macro-economic policies that set limits to «decent work» and that promote labour relations riven by precarity and atomization. In addition, they have promoted measures that reduce the rights and civic spaces for organised labour. Scholars who have surveyed the literature and synthesized data have concluded:

> Taken as a whole, donor policy prescriptions do not formally undercut core labour rights since they do not explicitly disallow unions or take away

> the right to strike. Yet in practice these policies undermine the power of labour organisations. In particular, a push for enhanced labour flexibility or the privatisation of public sector industries undercuts safeguards such as wage stability and pension protection. Reduced state spending, another common requirement of donor programmes, translates into drastic reductions in the public sector workforce, a part of the labour pool that is often unionised. In addition to undercutting the power of public sector unions, such policies reduce the total proportion of the workforce that operates under collective bargaining organisations (Blanton *et al.* 2017, p. 7).

Despite some positive noises in the aid system, such as concerns expressed in IMF publications about rising inequality, donors remain wedded to market fundamentalism. They see organized labour as too strong; they argue that statutory protections it enjoys are harmful and should be further weakened (Reinsberg *et al.* 2019b). The World Bank's recent *World Development Report,* whose theme was work and workers, has nothing positive to say about organized labour or labour rights, apart from one off-hand mention of «mechanisms to expand workers' voices» as «a worthy goal» (World Bank 2019, p. 118). In a strong response to this report, eight major union confederations and 75 other CSOs wrote to the World Bank's leadership, explicitly noting its failure «to recognise the integral role of strong labour rights» and asking that the report be re-written (PSI 2018). Leverage via other high-level channels is difficult, but not impossible. Some private philanthropies are exploring support to organized labour as a way to cope with «shrinking space» obstacles to continued funding of their traditional NGO grantees. Research and activism on labour rights have begun to yield results, where governments (such as in France, Switzerland and German) have moved to force their transnational corporations to reduce risk of abuse of workers' rights in global supply chains (Evans 2019).

In short, civic spaces for organised labour, and for working people at large, have been relentlessly and often deliberately reduced. These losses affect working lives. This repression has cumulative effects on whole societies, widening inequalities. Yet most scholarly and policy-linked discussions of shrinking civic spaces pay little or no attention to what historically has been among civil society's most powerful forces. Nor has there been adequate attention to the ways in which «international cooperation» helps drive that shrinkage.

4.3. Interplay with non-state actors

Blame for shrinking civic spaces usually falls on governing elites, who fear public mockery or outright loss of power. Those elites shrink civic space by way of administrative rules, such as for registration and reporting, public accounting, membership and tax liabilities. They may also limit or prohibit access to information, freedom of expression and freedom of assembly (Buyse 2018).

Beyond legal edicts and other formal measures, enforcement also takes place through informal pressures ranging from smear campaigns via (social) media to threats by «out-sourced» purveyors of violence.

Unsurprisingly, the hardest blows fall on those in emancipatory camps critical of ruling regimes. But such regimes often act on behalf of their allies in agrarian, extractive and other industries. Those allies' grip can be so tight that one can speak of state capture by private interests. Yet in discussions of civic spaces and why they shrink, these interests remain under-illuminated. Foreign corporations discreetly collude with state authorities (or their unofficial militias) in neutralizing activists. Victims include those calling for clean environments and decent working conditions in oil-producing zones of Nigeria, forested areas of Brazil and Indonesia and diamond zones of northern Angola. Journalists visiting the remote centre of uranium mining in Niger, where the French mining corporation Areva holds sway, were told by a local NGO leader, «if either Areva or the government were to find out you're poking your nose in their business, they'll go to any length to make your work very difficult» (Destrijcker & Diouara 2017). Accounts of how powerful extractive companies routinely shrink civic spaces appear in publications such as *Tricky business: Space for Civil Society in Natural Resource Struggles* (Terwindt & Schliemann 2017) and in the 2015 *Annual Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association* (United Nations 2015).

Threats to social norms and cultural hierarchies also trigger repressive reflexes. Outside crusaders can help prompt such reactions. Fundamentalists of various religious persuasions have teased out and enflamed latent prejudices about women and minorities. Repression of homosexuality has gotten new boosts from fundamentalist Christians (Oliver 2013). The award-winning film *God Loves Uganda* (2013) highlights how conservative American Christians successfully promoted homophobia in Uganda. Helping enable the forward march of Christian fundamentalism have been governments of the United States, Canada and Britain, whose policies in recent decades have favoured faith-based organisations as channels of foreign aid (McCleary 2009, Clarke 2013).

The enormous success of charismatic or neo-Pentecostal churches in sub-Saharan Africa, Latin America and countries like South Korea and Papua New Guinea due largely, however, to private warchests for evangelization. Public subsidies, usually through tax privileges, help account for this spending power. Civic spaces are thus growing with resources that are both external —faith-based organisations, charitable activities and business models from abroad— and internal —«home grown» initiatives built by believers according to own precepts and models—. More help to conservative religious groups may come from well-positioned «champions» within gov-

ernment, as seen in settings as diverse as Myanmar, Zambia and Bolsonaro's Brazil. In the assembly halls of these religious bodies, people from lower-income strata are far better represented than in the NGOs commonly equated with «civil society». Their pursuit of conventional civil society themes of human rights and development are more muted, if at all present. But there is little doubt that in sheer numbers, assets and prominence in the public eye, faith-based organisations loom large in civil society. In terms of civic space, these bodies rarely face the wrath of those with earthly powers, in government or business. Meanwhile from India to Brazil to Eastern Europe, other currents, such as against women's emancipation (Blee & Deutsch 2012), have emerged transnationally to influence public debate and law-making, with intimidating effects on emancipatory camps in civil society.

Islamic organisations occupy civic spaces in camps usually distant from mainstream camps. Most writings about civic space omit them. Yet over the past fifty years in Asia and Africa, Islamic congregations, charities, schools and other cultural bodies have expanded enormously. Driving that growth have been, as in the case of charismatic Christian churches, popular hunger for recognition and respect and needs for social solidarity. However, petrodollar donors have played decisive roles. With proselytizing zeal, and in competition with Western/Christian NGOs, Saudi Arabia and other Gulf kingdoms have poured resources into Africa, Asia and Europe in support of cultural, educational and charitable activities. Islamic groupings have faced ostracism, such as in Afghanistan, where certain Islamic movements are wholly excluded from officially tolerated «civil society». At the other extreme, some groupings enjoy official endorsement to the point of virtual absorption into the ruling political class, such as in Turkey and Saudi Arabia, where civic space not under elite leadership is «extremely circumscribed» (Benthall 2017, p. 31). In other places, however, organizational vehicles for Islamic civil activism are diverse, and becoming more differentiated as social stratification hardens, despite appeals for unity of the *ummah,* the ideal community of believers (Hadiz 2014).

In short, it is not only government autocrats and military chieftains who restrict civic spaces for emancipatory initiatives. Non-state actors pursuing material interests —corporations, landowners or bankers— often favour measures that confine civic spaces and criminalize activities in those spaces. Also, under-illuminated are nonstate actors whose cultural or religious agendas call for repression of emancipatory camps in civil society. Official toleration and subsidization of those actors, such as exempting them from taxes or contracting them for social service delivery, are re-shaping civic spaces and making them sites of contestation.

4.4. Marketization

What happens to civic spaces when NGOs no longer work with citizens to build countervailing power, but act as entrepreneurs selling services and competing in marketplaces of charitable giving and/or public sector contracts? The explosive growth of bodies identifying themselves as NGOs and undergoing «capacity-building» to qualify as competitors testifies to the power of markets to transform and indeed expand civic spaces. Nonprofits for hire today occupy parts of civic spaces in many countries, as well as in transnational spheres such as in emergency relief and peacemaking.

Orienting this approach since the Reagan/Thatcher era has been the paradigm of New Public Management (NPM). It prescribes that public sector bodies operate like businesses and in turn treat citizens as «customers». In this political strategy of privatization, public services are outsourced in ways that both for-profit and non-profit organisations play roles as «partners» a euphemism for sub-contractors. While this «marketized» collaboration may sometimes be called «co-production», nonprofits perform their contracted tasks at some distance from public oversight and normal accountability. That performance is usually gauged by indicators and timetables and assessed by private consultants. In the name of cost-cutting, transparency and efficiency, there develop expensive, non-transparent, rigid and top-heavy systems that often yield below-standard services.

In terms of political power and citizen engagement, clues appear in a study of outsourcing and decentralisation in Britain, which detected

> a contradictory process whereby on the one hand, responsibilities are driven down into new governance spaces at local state and, increasingly, sublocal levels, involving new non-state players but where, at the same time, power and control are recentralised at nation-state and supranational levels. The new governing spaces can thus be characterised as arenas of co-option and colonisation, inscribed with rationalities, technologies and rules of engagement that are internalised by nonstate actors and create privileged pathways for more powerful actors (Taylor 2007, p. 302).

These processes resemble those seen in today's aid system, which shows «persistent practices to push risk and responsibility further down the implementation chain» (Keijzer *et al.* 2018, p. 170). Donor preferences for privatised service delivery via «partners», *i.e.,* NGOs and other non-state actors, is a means of shedding risk while centralising power. For most governments such approaches carry advantages: they reinforce power, and they release the powerful from direct obligations toward citizens. Mainstream donors may express dismay at government repression of CSOs, but when civil organisations start to assert that public goods and services are rights and not matters of beneficence or least of all commodities available to those who can pay, then donors turn si-

lent and quietly close ranks with governments. That donors have little genuine enthusiasm for social and economic rights is apparent in a recent official report on progress toward meeting SDG targets. «Throughout the report —writes a watchdog organisation—, the targets which are invisibilized are those that are most rights-based» (Donald 2017).

The effectiveness and efficiency of outsourcing to non-state actors have yet to be demonstrated. Two specialists in government-nonprofit «partnerships» observe that «the supposed benefits of state – third sector have not yet been systematically evaluated and remain unproven» (Bode & Brandsen 2014, p. 1062). Yet while NPM may no longer set the policy discourse in richer countries where the policy package originated, it continues to spread in poorer countries. There, outcomes for service delivery have been mixed and for citizen engagement counterproductive (Kilby 2004, Denhardt *et al.* 2009).

How has the nonprofits for hire paradigm affected civic spaces? This question has yet to be deeply studied. But there is evidence that the workings of markets for contracts and for charitable giving have led many NGOs to account upward, to the sources of money and future contracts, and to neglect their local social anchoring —assuming they had any to begin with—. In this situation, NGOs are vulnerable. That vulnerability has been exposed with particular force in countries where authorities have curbed external funding and imposed other restrictions on non-profits; in those circumstances, most outside donors simply terminate the contracts, often with fatal consequences for NGOs, resulting in an overall reduction in NGO numbers (Dupuy & Prakash 2018).

Plausibly, then, the growth of civic spaces populated by organisations captive to marketized «partnerships» has helped to shift normative balances and to reduce overall numbers in civic space, to the point that it begins to resemble a partial graveyard. Beyond helping to de-populate them, marketization has also helped to draw civic spaces out of the realm of public discussion and public interest —a theme discussed in the following sub-section.

4.5. State retrenchment, non-state provision, popular disengagement

The past forty years have seen «civil society» promoted but public services retrenched. That is no mere coincidence. While their calls to «shrink the state» are no longer as strident as in the 1980s, political classes continue to insist on fiscal austerity, regulatory and tax competition among countries and cities, and other means whereby gains are privatized and losses are socialized. Relentless cutbacks in spending for health, education and other services and infrastructure provided by public bodies have opened new vistas for non-state providers. Guided by the previously noted formulas

of NPM, governments have outsourced their provision of services by contracting for-profit, non-profit or hybrid versions of the two (Cammett & MacLean 2011). In addition, using slogans such as «Big Society» and «Participation Society», they have encouraged citizens to fend for themselves —as contributors to community organisations, as volunteers and as members of households (Konczal 2014, Cooper 2017)—. In line with those developments, corporations and wealthy individuals engage in safe and prestigious «philanthrocapitalism». Financial titans like Goldman Sachs promote «social impact» investments, which pay investors back both in money and in recognition useful for «virtue signaling» to publics and notably to governments whose tax laws have been carefully designed to afford generous deductions, exemptions or other tax privileges to the givers. In these and other ways, nonprofits in civic spaces play roles as putative «safety nets» to complement and perhaps ultimately replace public social welfare systems undermined by austerity policies that «international cooperation» has helped impose.

Do such initiatives herald wider civic spaces and higher public standing for civil sector actors? Certainly, there is no lack of official optimism about civil society, given the frequency by which it is mentioned in global policy fora, notably Agenda 2030. Austerity measures, land-grabs and other impacts of corporate-led globalisation have no doubt sparked popular protest (Almeida & Chase-Dunn 2018), sometimes with decisive results, as in parts of Latin America (Inclán 2018). While civil activism has inspired innovations in public life —think of participatory budgeting, or advances in sexual and reproductive rights for women—, there are reasons to question optimistic narratives. Among these reasons are:

— First, effectiveness. Even as a crescendo of enthusiasm for NGOs and private charity was building in the 1980s, some held serious doubts about them. One early observer, referring specifically to Latin America, expressed skepticism about a «species of development that […] maintains the virtues of smallness – but at the same time reaches large numbers of people, transfers genuine political power to the poor, and provides high quality social services that are delivered by permanent, adequately financed institutions» (Annis 1987). The validity of those doubts has now been demonstrated in many cases. Despite a regular cascade of heartwarming anecdotal accounts and laudatory evaluations, the evidence is really quite mixed that outside support routinely boosts citizen «voice», thereby making public authorities more responsive to citizens at large. These underwhelming results appear in books and literature surveys (*e.g.,* Bebbington *et al.* 2008, GSDRC 2010, GSDRC 2015b). A major UN think-tank, prescribing ways forward on Agenda 2030, concluded that: «Palliative, patchwork and *ad hoc* interventions to mitigate social costs of economic policy have done little against

the drivers of social exclusion and economic stagnation: far from being transformative, they have reproduced the problems they were meant to address» (UNRISD 2016, p. 34).

— Second, the anti-politics of disengagement and disempowerment. In surveys of political effects of CSOs, successes are usually foregrounded, while counter-productive outcomes go unmentioned. An exception is a paper summarizing ten years' research on citizen engagement, which concludes: «As we have seen, citizen action can lead to positive change, but it also can go wrong, leading to disempowerment instead of empowerment» (Benequista & Gaventa 2011, p. 45). Where CSOs have intervened with the aim of fostering community participation, there emerge stories of civil actors being neutralized. Where active engagement and «voice» were sought, only passivity and «exit» remain. Some see NGOs as instruments in the hands of powerful actors who seek to smother protest and disempower citizens. Three urban studies scholars discussing «civil society associations who claim to mediate access of excluded and poor populations to the state» put it this way: «States use participatory forums to offload public responsibilities, defuse protest, co-opt opponents, impose social control and mobilize communities behind a neoliberal agenda. Often, citizen participation is not directed toward social justice at all, but rather ratifies and even carries out decisions that favour capital» (Silver *et al.* 2010, p. 455).

This is consistent with findings about a new service branch that, in countries like the United States, provides consultants to facilitate «public engagement» in deliberations about such things as urban re-development. Civic space, often quite literally, is at the heart of this «democracy promotion» work; similarities with NGO approaches are clear. Yet a longtime practitioner has concluded that in the current context of skewed power, this approach, «far from revolutionizing decision-making, burdens everyday people with new responsibilities without much empowerment and frames elites and industries as saviors of social change even while they don't accomplish much – despite lots of talk of transparency and accountability» (Lee 2014, p. 7).

Where NGOs and charities take up conventional, and politically safer delivery roles, political pressures drop and the *status quo* is reinforced, not transformed. Lower costs have been a standard justification for outsourcing services, but lower citizen expectations and demands, may be part of the political calculus. Delivery of services in non-state hands often create negative feedback loops: minimalistic or arbitrary services dampen impulses to protest and claim rights. Studies in Sub-Saharan Africa (MacLean 2017, 2011),

India (Kruks-Wisner 2018) and Latin America (Holland 2018) show that mediocre, unreliable public services often carry negative political impacts: they reduce citizen expectations of, and engagement with government. Similarly, feedback loops affect the readiness of workers to make claims as workers and as citizens generally (Ronconi & Zarazaga 2015). Research on nation-building, with particular attention to civil society, included the case of Afghanistan and revealed the following:

> Public goods are best provided by national and local governments, rather than private agencies, foreign NGOs, or intervening armies. These might be more effective from an economic point of view. But public good provisioning by outside forces does little to enhance the legitimacy of the national government. This can be shown using the Survey of the Afghan People, which has been conducted by the Asia Foundation every year from 2006 to 2015. Public goods projects conducted by foreigners are far less effective in creating satisfaction with the national government or in motivating citizens to turn to government institutions to solve their local disputes, rather than to traditional authorities or warlords. It is even more disheartening to find that Afghans think more positively about the Taliban after foreigners sponsored public goods projects in their district (Wimmer 2018, p. 161).

In broad terms then, despite some distinct achievements, NGOs and charity safety nets look very threadbare; for many citizens, they are not worth fighting for.

Collective action cannot gain traction where citizens see returns as too meagre, or too demeaning to one's sense of self-worth, relative to effort and to risks of reprisal. Such a situation is typical where people face small-scale, temporary, continually changing NGO or charity programmes. Indeed, such insubstantial systems can extinguish citizen interest and engagement. Out of this grows apathy and a «culture of silence constitut[ing] "the third dimension of power", alongside the ability to coerce others and the possibility of setting the public agenda» (Warin 2018). The outcomes —probably, not unwelcome among those who dislike redistributive social policies— include lowered pressures on duty-bearers to meet citizens' wishes, and disempowerment of non-elites. For this reason, a Dutch government research unit, in its study of capacity-building in civil society, drawing on research by others (*e.g.,* Joshi & Moore 2002) noted that:

> Of factors associated with stronger civil societies, the performance of democratic political institutions showed the strongest correlations. While causal linkages may run in both directions, the researchers concluded that the stronger driver is from political and economic systems to civil society, not vice-versa. Such findings are consistent with political scientists' conclusions that anti-poverty activism by citizens, their «voice», «loyalty» and refusal to «exit», are more likely to be sustained where popularly preferred services and infrastructure are based on credibility, stability and formal entitlement – all characteristic of responsive public sectors, and rarely if ever characteristic of non-state actors, such as NGDOs (IOB 2011, p. 51).

In short, civic spaces can shrink not only because of state repression, but also —and perhaps more commonly— because public tasks have been offloaded and citizens short-changed. Citizen entitlements become matters of beneficence, or mere commodities one must pay for. Political issues then become matters of management and technique. Of course, assigning service provision to public sector agents does not necessarily guarantee the delivery of services. But to out-source public tasks to nonstate bodies is to run even greater risks of failure, since means to call providers to account are reduced or eliminated altogether. Under such circumstances, citizen expectations ease off and authorities feel even less pressure to meet basic duties. Civic spaces shed their active members and constructive relations with public institutions —the basis of a «social contract»— become politically meaningless. Where such causal circuits are at work, driven by austerity policies, civic spaces for emancipatory purposes are unlikely to flourish.

4.6. Media

Civic spaces today are also cyberspaces. In this sense, they are vastly larger and more active than they were in the 1990s. The Internet and new social media have inspired people to challenge public authorities and corporations on an unprecedented scale. New media have enabled both emancipatory and anti-emancipatory camps in civil society to attract more attention, followers and funds, to acquire new knowledge, create new tactics and rapidly undertake direct action. Some civil bodies thus present mainstream media with new opportunities but also competition. In cyberspace, civic spaces have become larger, denser and more dynamic. But for emancipatory camps particularly, there is a major downside: digital hatred. Beyond mere critique, there has come defamation, blackmail, physical threats and incitement to violence. Even where civic spaces are thought to be well-run and well-protected, risks of intimidation are rising. In Europe, a recent officially mandated survey involving 136 organizations stated: «CSOs and human rights activists in EU Member States face physical and verbal attacks, as well as harassment and intimidation by non-state actors, both on- and offline […]. Most CSOs reported mainly verbal and online threats and attacks or being targeted by negative media campaigns and digital security threats» (FRA 2018).

A former strategist for Facebook who defected from the social media industry has written about the grave risks that industry poses, put it this way:

> Google and Facebook hoover up mountains of data in the service of business models that produce unacceptable costs to society. They undermine public health, democracy innovation and the economy. If you are a member of the Rohingya minority in Myanmar, the misuse of internet platforms for hate speech has dramatically altered your life – or, in the case of thousands, ended it (McNamee 2019).

Indeed, from New Orleans to New Zealand, mass killings continue, triggered via mass social media. New means of individual communication and public broadcasting have radically expanded and enlivened civic spaces, and the intensity of contestation within those spaces. In military jargon, they are a «force multiplier». But that has multiplied risks, as hatred and violence attract attention while reasoned argument and non-violence (which can be boring) attract far less. Apart from these challenges for emancipatory camps, needs for adequate public supervision of cyberspace are urgent —something for which dominant media corporations lack enthusiasm—. Making this problem more complicated are, of course, the risks inherent in trying to control digital «speech» while protecting freedoms to express it.

5
Conclusion

Conventional discussions of «shrinking civic space» focus on the plight of NGOs in non-western lands active on fronts of civil liberties. In the foreground, are challenges donors face to keep monies flowing. With some exceptions, most do not question, or even discuss, the conventional model of «civil society», which consists mainly of NGOs of goodwill, who redress injustice and promote democracy, and who act as valid providers of social services. It is usually taken for granted that local resources are insufficient, and that external funding is essential —a view supported by the policy— and grant-making «international community» of aid agencies, philanthropies and related think-tanks. They concur with donors that monies must be kept flowing. Indeed, one publication (INCLO 2017) takes assertive stances suggesting, for example, that restrictive measures should be denounced as damaging to direct foreign investment, or they should be sidestepped by re-registering NGOs as businesses or by moving their legal domicile «offshore» such as to secrecy jurisdictions. Other observers of shrinking space issue (such as Dupuy *et al.* 2017) point in the other direction, namely «onshore». They urge NGOs to address their main legitimacy problem —the perception that they work chiefly on behalf of outside interests— by tempering their dependence on external donors. Instead, they should anchor themselves better on home ground —a strategy often dismissed as utopian, but one that has proven feasible even in unfavourable settings.

This article, by contrast, takes really existing or «empirical» civil society as its starting point. That allows one to re-frame the issues, and to see that civic spaces are not shrinking, but changing shape, and indeed often growing. That permits analysis of expanding or shrinking spaces for *whom,* and at whose behest. The article presents reasons to look beyond national, territorial levels, and to

consider the power of factors emanating from central, transnational levels that influence which camps grow or decline in civil society. It highlights the vital roles that capable states and public sector institutions can play, especially at interfaces with citizens and their organisations. These, much more than the beneficence of outside donors, can enable and protect participants in civil society, especially those in emancipatory camps. Yet the commanding heights of the aid system, military forces and media regulators evidently lack incentives to see and to curb their own adverse effects on civic spaces, and on goals like those of Agenda 2030. In this article, it is noted —certainly not exhaustively— points of critique of that neglect, in cursory reviews on the fronts of securitization, organized labour, behaviour by corporations and other non-state actors, commodification and marketization of services, the retrenchment of public goods and services, and social media. Those brief observations suggest signposts for further scholarly probing of transnational forces that shrink civic spaces and what strategies may be at hand to expand and protect those spaces.

5 References

ALMEIDA P, CHASE-DUNN C (2018). Globalization and Social Movements. Annual Review of Sociology 44:189-211.

ANNIS S (1987). Can small-scale development be a large-scale policy? The case of Latin America. World Development 15:129-134.

BACEVICH A (2009). Social Work with Guns. London Review of Books. December 17, 2009.

BEBBINGTON A, HICKEY S, MITLIN D (eds.) (2008). Can NGOs Make a Difference?: The Challenge of Development Alternatives. Zed Books, London.

BENEQUISTA N, GAVENTA J (2011). Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies. Nr 11. Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, Brighton.

BENTHALL J (2018). The Rise and Decline of Saudi Overseas Humanitarian Charities. CIRS Occasional Paper, nr. 20, Center for International and Regional Studies, Georgetown University in Qatar.

BERMEO N, NORD P (eds.) (2000). Civil society before democracy: Lessons from nineteenth-century Europe. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, MD.

BIZHAN N (2018). Building legitimacy and state capacity in protracted fragility: The case of Afghanistan. The LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development, London.

BLANTON R, BLANTON S, PEKSEN D (2017). International Financial Institutions and Labour Rights: Rhetoric versus Reality. International Union Rights 24(1):6-28.

BLEE K, DEUTSCH S (2012). Women of the Right: Comparisons and Interplay across Borders. Penn State Press, University Park PA.

BODE I, BRANDSEN T (2014). State-third Sector Partnerships: A short overview of key issues in the debate. Public Management Review 16(8):1055-1066.

BUYSE A (2018). Squeezing civic space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights. The International Journal of Human Rights 22(8):966-988.

CAMMETT M, MACLEAN L (2011). Introduction: the political consequences of non-state social welfare in the Global South. Studies in Comparative International Development 46(1):1-21.

CAVATORTA F (ed.) (2012). Civil Society Activism under Authoritarian Rule: A Comparative Perspective. Routledge, London.
CHEBANKOVA E (2013). Civil Society in Putin's Russia. Routledge, London.
CHRISTENSEN D, WEINSTEIN J (2013). Defunding dissent: Restrictions on aid to NGOs. Journal of Democracy 24(2):77-91.
CIVIC SPACE WATCH (2019). Monitoring and sharing resources on Civic Space in Europe. http://civicspacewatch.eu/, accessed July 3, 2019.
CLARKE G (2013). Religion and development: Challenges for donors and for faith groups. In: Moksnes H, Melin M (eds.). Faith in Civil Society Religious Actors as Drivers of Change, Uppsala Centre for Sustainable Development, Uppsala, pp. 13-30.
COCKBURN P (2016). The Age of Jihad: Islamic State and the Great War for the Middle East. Verso, London.
CONCORD (2018). Analysis and recommendations on the promotion of civic space and enabling environment in EU external action. Concord Europe, Brussels. https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/03/CONCORD_PolicyPaper_CivicSpace_03.2018.pdf, accessed July 3, 2019.
COOPER M (2017). Family values: Between neoliberalism and the new social conservatism. MIT Press, Cambridge (MA).
CORNWALL A (2017). Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. IDS Bulletin, 48:1A Institute of Development Studies, Brighton.
CURTIS M (2018). Secret Affairs: Britain's Collusion with Radical Islam. Serpent's Tail, London.
DAGNINO E (2010). Civil society in Latin America: Participatory citizens or service providers? In: Moksnes H, Melin M (eds.). Power to the People? (Con-)tested Civil Society in Search of Democracy. Uppsala Centre for Sustainable Development, Uppsala, pp. 23-39.
DE BELLAIGUE C (2011). Money as Weapon. London Review of Books 33(8).
DE LA TORRE R, ME (2016). Religious Studies in Latin America. Annual Review of Sociology 42:473-492.
DENHARDT J, TERRY L, DELACRUZ E, ANDONOSKA L (2009). Barriers to citizen engagement in developing countries. International Journal of Public Administration 32(14):1268-1288.
DESTRIJCKER L, DIOUARA M (2017). A forgotten community: The little town in Niger keeping the lights on in France. African Arguments, 18 July. https://africanarguments.org/2017/07/18/a-forgotten-community-the-little-town-in-niger-keeping-the-lights-on-in-france-uranium-arlit-areva/, accessed July 3, 2019.
DONALD K (2017). The Politics of «Progress»: UN report paints a highly partial picture of SDG implementation. Center for Economic and Social Rights. http://cesr.org/politics-%E2%80%98progress%E2%80%99-un-report-paints-highly-partial-picture-sdg-implementation, accessed July 3, 2019.
DUDOUET V (2011). Anti-terrorism legislation: Impediments to conflict transformation. Policy Brief 02, Berghof Conflict Research, Berlin.
DUPUY K, PRAKASH A (2018). Do Donors Reduce Bilateral Aid to Countries with Restrictive NGO Laws? A Panel Study, 1993-2012. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 47(1):89-106.
DUPUY K, RON J, PRAKASH A (2016). Hands off my regime! Governments' restrictions on foreign aid to Non-Governmental organizations in poor and Middle-Income countries. World Development 84:299-311.
DUPUY, K, RON J, PRAKASH A (2017). Across the globe, governments are cracking down on civic organizations. This is why, Washington Post, July 5.
EDWARDS M (ed.) (2013). The Oxford Handbook of Civil Society. Oxford University Press, Oxford.
EUROPEAN PARLIAMENT (2017). Addressing shrinking civil society space in developing countries. https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2324(INI), accessed July 3, 2019.
EVANS A (2019). We need stronger trade unions and corporate accountability. Boston Review, February 28. http://bostonreview.net/forum/economics-after-neoliberalism/alice-evans-we-need-stronger-trade-unions-and-corporate, accessed July 3, 2019.

FORSTER T, KENTIKELENIS A, REINSBERG B, STUBBS T, KING L (2019). How structural adjustment programs affect inequality: A disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980-2014. Social Science Research 80:83-113.

FRA (2018). Civil society space: Views of organisations, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Vienna. https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society, accessed July 3, 2019.

GOD LOVES UGANDA (film) (2013). http://www.godlovesuganda.com/, accessed July 3, 2019.

GSDRC (2010). Helpdesk Research Report: Civil Society and Excluded Groups. Haider H (comp.). Governance and Development Resource Centre, Birmingham.

GSDRC (2015a). Helpdesk Research Report: Restricting space for civil society. Herbert S (comp.). Governance and Development Resource Centre, Birmingham.

GSDRC (2015b). Helpdesk Research Report: Benefits to society of an inclusive societies approach. Carter B (comp.). Governance and Development Resource Centre, Birmingham.

HADIZ V (2014). The Organizational Vehicles of Islamic Political Dissent: Social Bases, Genealogies and Strategies. In: Teik KB, Hadiz VR, Nakanishi Y (eds.). Between Dissent and Power. IDE-JETRO Series. Palgrave Macmillan, London.

HAYES B (2013). How international rules on countering the financing of terrorism impact civil society. In: CIVICUS (2013), State of Civil Society 2013. CIVICUS, Johannesburg, pp. 117-126.

HAYNES J (ed.) (2009). Routledge Handbook of Religion and Politics. Routledge, Abingdon.

HOLLAND A (2018). Diminished Expectations: Redistributive Preferences in Truncated Welfare States. World Politics 70(4):555-594.

HOSSAIN N, KHURANA, N, MOHMAND S, NAZNEEN S, OOSTEROM M, ROBERTS T, SANTOS R, SHANKLAND A, SCHRÖDER P (2018). What does closing civic space mean for development? A literature review and proposed conceptual framework. IDS Working Paper 515. IDS, Brighton.

HOWELL J (2011). Civil Society in China. In: Edwards M (ed.). The Oxford Handbook of Civil Society. Oxford University Press, London, pp. 159-170.

HOWELL J, PEARCE J (2001). Civil Society and Development: A Critical Exploration. Lynne Rienner, Boulder (CO).

INCLÁN M (2018). Latin America, a Continent in Movement but Where To? A Review of Social Movements' Studies in the Region, Annual Review of Sociology 44:535-551.

INCLO (2017). Gaining Ground A Framework for Developing Strategies and Tactics in Response to Governmental Attacks on NGOS. International Network of Civil Liberties Organizations. Geneva. https://hrln.org/gaining-ground-a-framework-for-developing-strategies-and-tactics-in-response-to-governmental-attacks-on-ngos/, accessed July 3, 2019.

IOB (2011). Facilitating resourcefulness. Evaluation of Dutch support to capacity development. Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, The Hague.

ITUC (2018). ITUC Global Rights Index 2018: Democratic space shrinks and unchecked corporate greed on the rise. https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2018-20299, accessed July 3, 2019.

JOSHI A, MOORE M (2002). Enabling Environments and Effective Anti-Poverty Programmes. In: Øyen E (ed.). Best Practices in Poverty Reduction. An Analytical Framework. CROP International Studies in Poverty Research and Zed Books, London.

KAMSTRA J, SCHULPEN L (2015). Worlds apart but much alike: Donor funding and the homogenization of NGOs in Ghana and Indonesia. Studies in Comparative International Development 50(3):331-357.

KEIJZER N, KLINGEBIEL S, ÖRNEMARK C, SCHOLTES F (2018). Seeking balanced ownership in changing development cooperation relationships, EBA Rapport 2018:08, Expert Group for Aid Studies, Stockholm.

KENTIKELENIS A (2017). Structural adjustment and health: A conceptual framework and evidence on pathways. Social Science & Medicine 187:296-305.

KERVRAN D (2017). Effets inégalitaires du mode d'action ONG en Amérique latine. In: Godin J (ed.) ONG: Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme? Syllepse et CentreTricontinental, Louvain-la-Neuve, pp. 87-106.
KILBY P (2004). Is empowerment possible under a new public management environment? Some lessons from India. International Public Management Journal 7(2):207-225.
KONCZAL M (2014). The Voluntarism Fantasy. Democracy. 31. https://democracyjournal.org/magazine/32/the-voluntarism-fantasy/, accessed July 3, 2019.
KRUKS-WISNER G (2018). Claiming the State: Active Citizenship and Social Welfare in Rural India. Cambridge University Press, Cambridge.
LANGER A, STEWART F (2008). Macro Adjustment Policies and Horizontal Inequalities. QEH Working Paper Series – QEHWPS158, Queen Elizabeth House, Oxford.
LEE C (2014). Do-It-Yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry. Oxford University Press, New York.
LUCAS J (1997). The politics of business associations in the developing world. The Journal of Developing Areas 32(1):71-96.
MACLEAN L (2011). State retrenchment and the exercise of citizenship in Africa. Comparative Political Studies 44(9):1238-1266.
MACLEAN L (2017). Neoliberal democratisation, colonial legacies and the rise of the non-state provision of social welfare in west Africa. Review of African Political Economy 44(153):358-380.
MAÏGA I, ADAM N (2018). What exactly are foreign troops protecting in the Sahel? ISS Today, Institute for Security Studies, April 27. https://issafrica.org/iss-today/what-exactly-are-foreign-troops-protecting-in-the-sahel, accessed July 3, 2019.
MALENA C, HEINRICH V (2007). Can We Measure Civil Society? A Proposed Methodology for International Comparative Research. Development in Practice 17(3):338-352.
MCCLEARY R (2009). Global compassion: Private voluntary organizations and U.S. foreign policy since 1939. Oxford University Press, New York.
MCNAMEE R (2019). Ever get the feeling you're being watched? Financial Times, February 9.
MOUSSEAU F (2019). The Highest Bidder Takes It All. The World Bank's Scheme to Privatize the Commons. Oakland Institute, Oakland (CA).
OECD-DAC (2018). Aid for Civil Society Organisations. Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2015-2016. OECD, Paris.
OECD/UNDP (2016). Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report, OECD Publishing, Paris.
OLIVER M (2013). Transnational sex politics, conservative Christianity, and antigay activism in Uganda. Studies in Social justice 7(1):83-105.
PENA A (2018). Corporate Movements in Democratic Brazil: Informal Business Networks, Civil Activism, and Political Influence. Bulletin of Latin American Research 37(3):339-353.
PSI (2018). Global unions and civil society call for the World Development Report to be rewritten to promote decent work and inequality reduction. PSI, Geneva. http://www.world-psi.org/en/global-unions-and-civil-society-call-world-development-report-be-rewritten-promote-decent-work-and, accessed July 3, 2019.
RACIMORA W (2013). Salafist/Wahhabite Financial Support to Educational, Social and Religious Institutions. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457136/EXPO-AFET_ET(2013)457136_EN.pdf, accessed July 3, 2019.
REINSBERG B, KENTIKELENIS A, STUBBS T, KING L (2019a). The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries. American Journal of Sociology 124(4):1222-1257.
REINSBERG B, KENTIKELENIS A, STUBBS T, KING L (2019b). The political economy of labor market deregulation during IMF interventions, International Interactions 45(3):532-559.

RISSE T, STOLLENWERK E (2018). Legitimacy in Areas of Limited Statehood. Annual Review of Political Science 21:403-418.
ROCHA JL (2017). ONG en Amérique centrale: charité institutionnalisée et globalisée. In: Godin J (ed.). ONG: Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme? Syllepse et Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve, pp. 107-129.
RONCONI L, ZARAZAGA R (2015). Labor exclusion and the erosion of citizenship responsibilities. World Development 74:453-461.
SCHOFER E, LONGHOFER W (2011). The structural sources of association. American Journal of Sociology 117(2):539-585.
SCHRAMA R, ZHELYAZKOVA A. (2018). «You can't have one without the other»: the differential impact of civil society strength on the implementation of EU policy. Journal of European Public Policy 25(7):1029-1048.
SILVER H, SCOTT A, KAZEPOV Y (2010). Participation in urban contention and deliberation. International Journal of Urban and Regional Research 34(3):453-477.
SLOBODIAN Q (2018). The Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism. Harvard UP, Cambridge (MA).
SUHARTO T (2018). Transnational Islamic education in Indonesia: an ideological perspective. Contemporary Islam 12(2):101-122.
TAYLOR M (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. Urban Studies 44:297-317.
TERWINDT C, SCHLIEMANN C (2017). Tricky Business: Space for Civil Society in Natural Resource Struggles. Heinrich Böll Foundation, European Center for Institutional and Human Rights, Berlin.
UNITED NATIONS (2006). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/61/267, UN general Assembly, New York.
UNITED NATIONS (2015). Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai, 28 April, UN Doc. A/HRC/29/25. UN New York.
UNRISD (2016). Policy Innovations Transformative Change Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development UNRISD FLAGSHIP REPORT 2016. UNRISD, Geneva. www.unrisd.org/flagship2016, accessed July 3, 2019.
UNSWORTH S, MOORE M (2010). Societies, States and Citizens: A policymaker's guide to the research. Centre for the Future State, Institute of Development Studies, Brighton.
VERBRUGGE B, HUYSE H (2018). Donor Relationships with Development CSOs at a Cross-Roads? A Comparative Study of Changing Funding Realities in 6 European Countries. HIVA Research Institute for Work and Society, Leuven.
WARIN P (2018). What Non-Demand Demands. On the non-take-up of social welfare. Books and Ideas. https://booksandideas.net/What-Non-Demand-Demands.html, accessed July 3, 2019.
WIMMER A (2018). Nation building: Why some countries come together while others fall apart. Survival 60(4):151-164.
WOLFF J, POPPE A (2015). From closing space to contested spaces re-assessing current conflicts over international civil society support. Report 137 Peace Research Institute, Frankfurt. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/46210/ssoar-2015-wolff_et_al-From_closing_space_to_contested.pdf?sequence=1, accessed July 3, 2019.
WOODWARD S (2017). The Ideology of Failed States: Why Intervention Fails. Cambridge University Press, New York.
WORLD BANK (2019). World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. World Bank, Washington DC.

Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Metropolitan District of Quito

La sociedad civil y la Agenda 2030. Una evaluación de la implementación de las acciones de los ODS en el Distrito Metropolitano de Quito

Paul CISNEROS
paul.cisneros@iaen.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

Pablo CABRERA-BARONA
pfcabrera@flacso.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Ecuador)

Víctor LÓPEZ
victor.lopez@iaen.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

AbstractResumen
1. **Introduction**
2. **Theoretical framework**
3. **Methods**
   3.1. **The case**
4. **Results and discussion**
   4.1. **Explaining non-profit density**
   4.2. **Does nonprofit density influence policy effectiveness?**
5. **Conclusions**
6. **References**

Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Metropolitan District of Quito

La sociedad civil y la Agenda 2030. Una evaluación de la implementación de las acciones de los ODS en el Distrito Metropolitano de Quito

Paul CISNEROS
paul.cisneros@iaen.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

Pablo CABRERA-BARONA
pfcabrera@flacso.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Ecuador)

Víctor LÓPEZ
victor.lopez@iaen.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)

Citar como/Cite as:
Cisneros P, Cabrera-Barona P, López V (2020). Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Metropolitan District of Quito. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):100-119.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.431

Abstract

Coordination between multiple centers for decision-making and types of actors, across scales and sectors, is critical to improving the effectiveness of the implementation of Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals (SDGs). This challenge is particularly crucial for metropolitan arrangements in developing countries where State capacity is weak, and people often lack resources to act upon the problems they face. In the Metropolitan District of Quito, various centers of decision-making implement actions to address policy problems through coordination with third sector organizations. In principle, coordination should lead to better policy implementation; however, we know very little about how this system behaves and of its outcomes. In this article, we analyze three issues: first, we look at the distribution of SDG-actions implemented by the system's actors; second, we study the participation of different types of civil society organizations in the implementation of these actions; finally, we explore the association of civil society involvement and the effectiveness of policy implementation.

Keywords: SDGs, policy implementation, policy effectiveness, civil society, Quito.

Resumen

La coordinación entre múltiples centros para la toma de decisiones y los tipos de actores, en todas las escalas y sectores, resulta fundamental para mejorar la efectividad de la implementación de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Tal desafío es especialmente crucial para los acuerdos metropolitanos en los países en desarrollo donde la capacidad del Estado se muestra débil y las personas, a menudo, carecen de recursos para actuar sobre los problemas a los que deben enfrentarse. En el Distrito Metropolitano de Quito, varios centros de toma de decisiones implementan acciones para abordar problemas públicos relativos a políticas a través de la coordinación con organizaciones del tercer sector. En principio, la coordinación debería conducir a una mejor implementación de políticas; sin embargo, sabemos muy poco acerca de cómo se comporta el sistema y de sus resultados. En este artículo, analizamos tres cuestiones: primero, observamos la distribución de las acciones de los ODS implementadas por los actores del sistema; segundo, estudiamos la participación de diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de dichas acciones; finalmente, exploramos la asociación de la participación de la sociedad civil y la efectividad de la implementación de políticas.

Palabras clave: ODS, implementación de políticas, efectividad de políticas, sociedad civil, Quito.

1
Introduction

The formulation and implementation of public policies for working towards Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals (SDGs) require coordination between state, for-profit, and non-profit actors (Sachs 2012). In particular, the coordination between multiple centers for decision-making across scales and sectors is critical to improving efforts to make policy implementation more effective; therefore, the importance of current scholarly attention to the origins, dynamics, and outcomes of polycentric systems (Berardo & Lubell 2016, Heikkila *et al.* 2018). These systems operate across scales and sectors and include, among others, formal centers of decision-making with legal competencies to address policy problems in interaction with civil society organizations.

In this paper, we study the implementation of actions related to the achievement of the SDGs in a developing country. We prefer the term «action» over policies because countries have only started framing policies within the logical and temporal frame of Agenda 2030 in the past two to three years.

Our main objective is to understand how civil society organizations participate from the implementation of actions that contribute to the advancement of Agenda 2030 in a polycentric metropolitan system. We understand third-sector or civil society organizations following Salamon and Anheier's structural/operational definition. According to this definition, these organizations share five essential characteristics. They are formal, private, non-profit-distributing, self-governing, and voluntary. Formality refers to the existence of some institutional reality to the organization, which goes beyond mere legal incorporation. This reality must be different from public sector organizations, that means, public officials should not govern third sector organizations. Whoever governs these organizations does not receive profits from their operation; therefore, non-profits are non-distributing. Third sector organizations are self-governed if they are equipped to control their activities. Finally, these organizations are voluntary if they have some voluntary input; may this be in the form of contributions or staff (Salamon & Anheier 1992).

Scholars argue that the rise of civil society organizations since the 1980s responds to a crisis in the confidence in the capabilities of the state (Kooiman 1994, Salamon 1994). By forming this type of organizations, citizens sought to respond more effectively to pervasive policy problems such as hunger, unemployment, or lack of public services. Due to their flexibility and capacity to engage grass-roots energies, third-sector organizations could fill in the gaps left by the State and for-profit organizations for delivering goods.

After almost three decades, the role of the third sector organizations in responding to these and other challenges of sustainable development seems to remain as important as ever as noted in the central role they have in the SDGs and the New Urban Agenda (Hege & Demailly 2018).

However, decades of scholarly work on the activity of civil society show that the context where third sector organizations operate weight highly on such capability (Andersson & Ostrom 2008, Brass 2012, Lu & Xu 2018); for example, some states heavily regulate nonprofits working on policy issues such as natural resources governance. Some governments regard nonprofits and their supporters as the source of unwanted interference in policy formulation and delivery (see Dupuy *et al.* 2016).

Despite recent advances in identifying the influence of certain factors on non-profit activity, there is still much to be done to parse out the interactions among different forms of civil society activity and policy effectiveness, more so regarding the implementation of Agenda 2030 and the SDGs. As Galway *et al.* put it, «despite the growing prominence of NGOs in LMICs, the ways in which these organizations influence and are influenced by the context in which they work is not well understood» (2012, p. 1).

This article is a step that direction because it investigates the distribution of nonprofit activity in the implementation of SDGs. Additionally, it looks at the association between that distribution, the conditions of the localities where they operate, and the effectiveness of implementation. The unit of observation for the case study is the interactions between the five levels of government present in the Metropolitan District of Quito (DMQ).

Our research adds to the literature on civil society and the SDGs discussing how ecological factors in developing countries influence nonprofit density (see Brass 2012, and references therein). It presents a complex picture of different types of civil society organizations in interaction with different levels of government across policy issues.

2
Theoretical framework

Scholars and practitioners have increasingly acknowledged civil society organizations indispensable component of a country's policy affairs. In particular, the nonprofit sector is often a source of innovative solutions to public problems and a significant player in the development and implementation of public policy (Lu 2017). The shift to allocating large amounts of resources to solve problems through non-profit organizations

> arose in part from donor frustration with opaque and inefficient state-based systems for development, which spawned an interest in accounta-

bility and governance mechanisms involving nonstate actors, including NGOs. NGOs have been seen as more efficient, effective, flexible, and innovative than governments, to be other-oriented and ideologically committed to democracy and participatory pro-poor development, and to be more accountable and transparent than the government (Brass 2012).

Existing knowledge of the factors that explain the participation of civil society organizations in the delivery of goods shows mixed findings; for example, some studies find strong and significant associations between non-governmental organization (NGO) density and the heterogeneity of the population in a locality, while others do not. Contradictory findings repeat for other correlational analyses produced in the past 15 years (Lu & Xu 2018). In the remainder of this section, we review this literature to identify relevant variables for an empirical assessment of the participation of civil society organizations in the implementation of SDG-activities.

One early formulation about the presence of nonprofits in a locality relates to the idea of government failure. In the original formulation presented by Weisbrod (1986), the government failure theory suggests that nonprofits are established to fill the service gap left by government provision, a gap caused by the tension between diverse needs and a majority voting system. Lu (2017) undertook a meta-analysis of the effect of population heterogeneity on non-profit sector size. The study tests the demand heterogeneity hypothesis, which argues that, in communities where citizens' tastes for public goods, are more diverse than what median voters prefer, there will be more nonprofits established to provide public goods to satisfy the demand unmet by government provision. The study finds a significant and positive association between the two variables, but the magnitude of the relationship is substantially small.

The idea that NGOs locate their activities where needs are higher is closely related to the government-failure or heterogeneity approach. In her study in Kenya, Brass (2012) shows that the placement of NGOs at the sub-national level corresponds to an area's objective level of need, but also the convenience of the location for accessing beneficiaries, donors and elite goods (see also Galway *et al.* 2012, and the references therein). However, based on an empirical study of Bangladesh, Fruttero *et al.* (2005) show a relatively low association between NGO presence and objective indicators of need, suggesting that NGOs may avoid the places where governments fail the most.

In their study of NGO distribution across municipalities in the health sector of Bolivia, Galway *et al.* (2012) also analyze population heterogeneity. They study the relationship between poverty, health and development needs of the population (measured as the relative size of vulnerable populations), urbanization, limited coverage of public services, and NGO density. Their findings show that population size, the extent of urbanization, and size of the indig-

enous population are significantly related to NGO activity in municipalities. While urbanization is negatively associated, the other two are positively associated with NGO activity.

Van Puyvelde and Brown (2015) differentiate between demand and supply-side determinants for nonprofit density. The main idea is that stakeholders demand from existing non-profits, but they also form new organizations to take care of problems by providing collective goods directly. They approach the demand side-aspect from the government-failure perspective. With respect to the supply-side side, they argue that higher income and education increase the likelihood of demand-side stakeholders to form their own nonprofit because they reduce the costs associated with forming and managing an organization.

In contrast to the government failure thesis, the interdependence thesis proposes that government and nonprofits form partnerships to jointly address public problems because each compensates for the other's weakness (Salamon 1987). Empirical evidence supports both the government-failure and the interdependence thesis (Lu & Xu 2018). Lu and Xu published a meta-review of peer-reviewed articles and other sources on the relationship between the level of government activity and level of non-profit activities. In line with the interdependence argument, the study finds that «the overall relationship between government activities and nonprofit activities in a locality is more likely to be complementary than supplementary» (Lu & Xu 2018).

Almost all of the afore-mentioned research is focused on NGO-density; however, as Hemmet (2004) shows, NGOs are only part of what we know as the «third sector» or «civil society». These often-professionalized organizations interact with donor agencies and their allies while working with less professional grassroots organizations. For this reason, we adopt the term GROs to refer to grassroots organizations operating at the community or regional levels.

It is inside the networks formed by different types of civil society organizations that we explore the interactions between actors coordinating and policy outcomes. O'Toole and others argue that networks are critical to improving policy delivery (Bogason & Toonen 1998, O'Toole 2000, Toonen 1998). As the argument follows, the interaction of public sector organizations and non-profit organizations has the potential for generating synergistic effects in the policy process because it mobilizes complementary resources. However, Brinkerhoff argues that especially in developing countries the formation of networks for policy implementation is limited by the capacity of actors to reach an agreement of policy programs and objectives. One significant limitation is the power differential between policy actors that make the objectives of the stronger partner prevail. Often this partner is on the State-side and operates

at the national level (Brinkerhoff 1999). Given this differential, the perception of policy effectiveness could be relatively weak in such situations.

To sum up, in this paper, we study nonprofit density as a function of population heterogeneity, needs or demand-side factors, urban-bias, and supply-side factors. For this exploration, we use aggregated and disaggregated measures of non-profit density, that is, we differentiate between the actors that compose the nonprofit subgroup: NGOs, GROs, international cooperation agencies (ICs), and religious organizations (ROs). Additionally, we explore the extent to which the interactions between civil society organizations and State-actors influence effective policy implementation.

3 Methods

We measured nonprofit density by counting the number of times respondents identified an NGO, and international cooperation agency, a grassroots organization or a religious organization as a partner in the implementation of the SDG-actions. Respondents were the presidents of the lower level of government in the DMQ, the rural parish governments. They were in office since 2014 but the majority had already served one or two periods of four years each before that year. Respondents answered a standardized survey questionnaire, which was administered by two research assistants in four weeks. On average, interviews lasted one and a half hours. Out of 33 rural parish presidents, 31 agreed to participate in the study.

To identify SDG-actions, we presented respondents with a roster containing a list of actor-types and SDG-targets. We selected the SDG-targets from the list published by the national statistical authority INEC, from which we left out all targets with indicators in Tier III, while targets with indicators in Tier I and II were included if they did not pertain to the competencies at the national level (*e.g.,* improving collaboration with other nations, or improving the tax system).[1]

The questionnaire also included an open-ended question, that allowed respondents to suggest other SDG-actions implemented in the 2015-2018 period. Two respondents reported «the promotion of sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture products», which relates to SDG target 8.9. These answers were coded with target 4.4 related to «increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills, for employment, decent jobs and entrepreneurship» by agreement of the three coders involved in the process. In Table 1, we present the operationalization of the dependent and independent variables.

1 Indicators in Tier III are those without an international standard methodology of standards are not yet available for the indicator.

Dimension	Independent variable(s)	Indicator(s)
Government failure or population heterogeneity	Population size	Number of inhabitants in the parish reported in the 2010 census
	Population (ethnic) diversity	Equitability diversity index
Needs or demand-side factors	Poverty rate	Percentage of the population with NBI
	Income inequality	Score in the Gini index
	Level of risks	Score in the risk index
Urban bias	Rurality	Percentage of the agricultural area in the rural parish
	Convenience to access goods and political support	Euclidean distance to the municipality headquarters
Interdependence	The relative strength of State presence	Number of state actors interacting with the rural parish
Supply-side factors	Education	Percentage of people with higher education per parish
Policy outcomes		Perception of policy effectiveness by rural parish presidents measured in a Likert scale

Table 1
Operationalization of variables

Population heterogeneity was calculated considering the proportion of ethnicities per parish with data from the 2010 Ecuadorean Population and Housing Census. For this census, respondents reported their belonging to one of the following ethnic groups: indigenous, Afro-Ecuadorian or *negro,* mulatto, *montubio* (coast region cultural-ethnical group), mestizo (mixed ethnicity, usually indigenous-white), white, and «other ethnicities». We used an entropic index to calculate ethnical diversity (White 1986):

$$Equitability\ index = -\Sigma_{i=1}^{n} (P_i\ logP_i)\ /Hmax$$

where P_i is the proportion of each ethnical group in a rural parish *i,* and *Hmax* represents the maximum theoretical diversity value for each parish.

For the needs or demand-side dimension, we considered the perceived level of risk in each rural parish as another relevant predictor of policy activity. The rationale is that previous studies treat ethnic diversity as a proxy to vulnerability (Galway *et al.* 2012). However, vulnerability is only one component of the criteria nonprofits may use to decide where to implement actions. Other factors relate to the types of threats and exposure to those threats by the population in need of assistance. To capture this logic, we used the risk index of the DMQ, which includes variables such as the exposure to floods, volcanic eruptions, and forest fires.

Finally, to measure the effectiveness of policy implementation, we used the perception that respondents have of the effectiveness

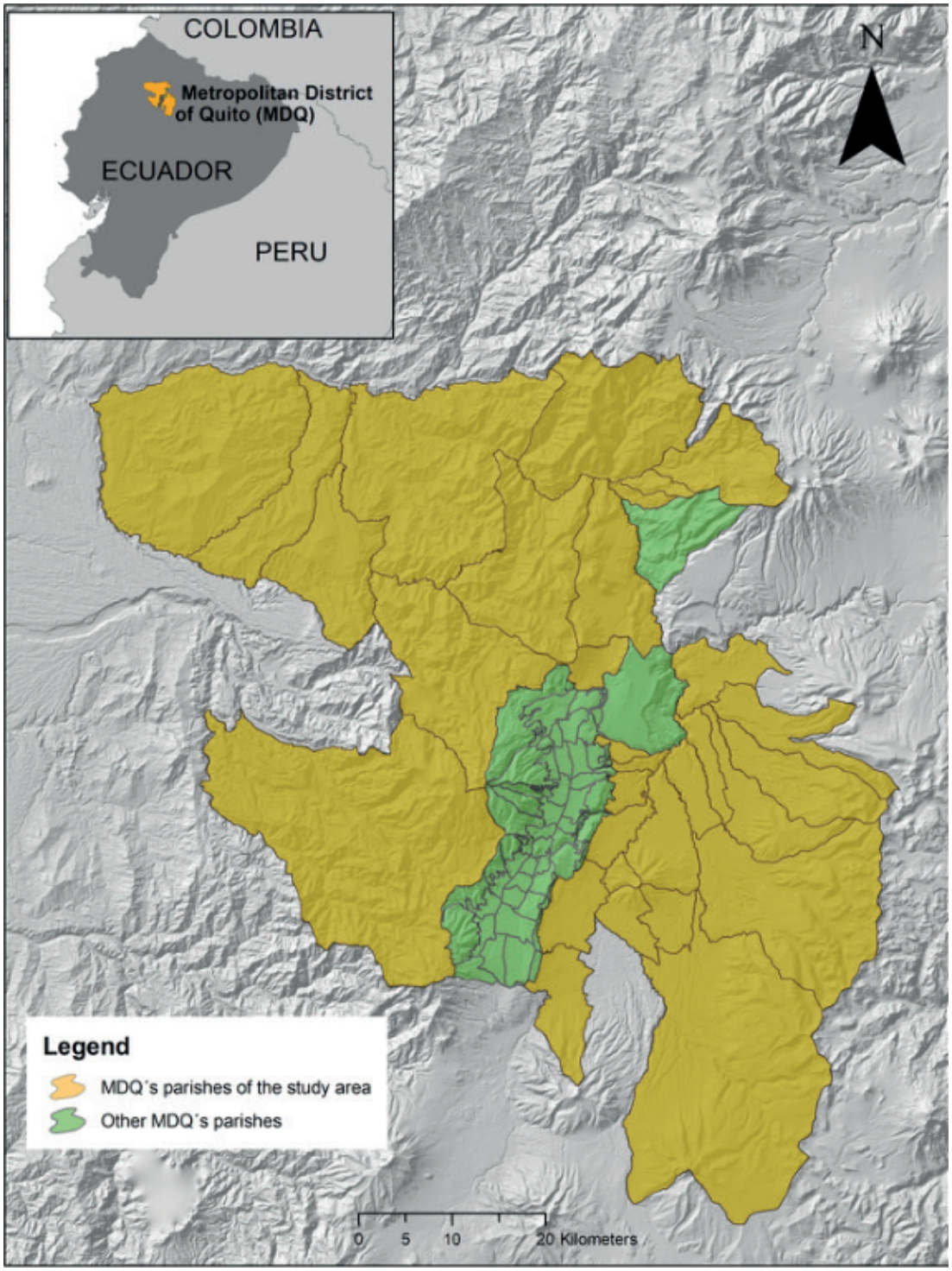
of SDG implementation as a proxy. We measured these perceptions on a three-point Likert scale.

3.1. The case

The city of Quito is one of two metropolitan conglomerates in Ecuador, and it also has one of the older metropolitan governance systems in Latin America (Subirats 2017). Most of the existing studies of metropolitan governance in the region deal with the few cases of mega-cities such as Sao Paulo, Ciudad de México or Buenos Aires, where several municipalities join in a metropolitan governance body. Studying a pioneer case of metropolitan governance in a smaller urban conglomerate such as Quito can shed light over a large group of emerging metropolitan arrangements, where one municipality adopts a decentralized government within a multi-scale national system.

The DMQ was created in 1993 under the Law for the Regime of the DMQ *(Ley para el Distrito Metropolitano de Quito),* which allowed the existing municipality to assume some competencies previously assigned to the national government (land-use, transport, environment, and later tourism, security, and infrastructure). The law allowed the city government to adopt a system adapted to the emergence of multiple urban centers around the peripheries of Quito. The new governance model aims at deepening democratization bringing the municipal government closer to the citizens by activating decentralized management of public affairs and promoting social participation in the definition of local priorities (Córdova 2010). Two specific mechanisms were created to implement metropolitan governance in the DMQ. The first one was the division of the city in nine Administrative Zones, which are deconcentrated dependencies of the central municipality. The second mechanism was the creation or strengthening of specialized secretariats to address specific policy problems or to undertake specific functions of the municipality. During the period covered in our analysis (2015-2018), 12 secretariats existed in the DMQ: Environment, Communications, Territorial Coordination and Participation, Culture, Education, Social Inclusion, Mobility, Planning, Security and Governability, Territory, Habitat and Urbanization, and Health. An empirical assessment of the interactions between government and non-profit actors in an actual decentralized polycentric system should show many interactions between these two components of the metropolitan system and all the other actors across SDGs, especially those related to the mission of the specialized secretariats.

The Constitution approved in 2008 maintained the status of Quito as an autonomous metropolitan district. This Constitution also redefined the competencies for the other five existing levels of government, which are the national, regional, provincial, municipal, and rural parish. The most significant change occurred at the level



Map 1
Location of the study area

of the rural parishes. Up until 2008, rural parishes did not receive resources from the central government or had clear competencies in their jurisdictions. However, after 2008, they became the elected government that operates closest to the people. The jurisdiction of the DMQ overlaps with 33 rural parishes (see Map 1), and the provincial government of Pichincha. There are also 32 urban parishes within the DMQ, which are governed directly by the municipality.

4
Results and discussion

In Figure 1, we show the distribution of all the SDG-actions undertaken by the rural parishes and their partners between 2015 and 2018. The highest proportions correspond to SDG 3 «Life on Land» (17 %), SDG 1 «Good health and Well-being» (16 %) and SDG 6 «Clean Water and Sanitation» (12 %).

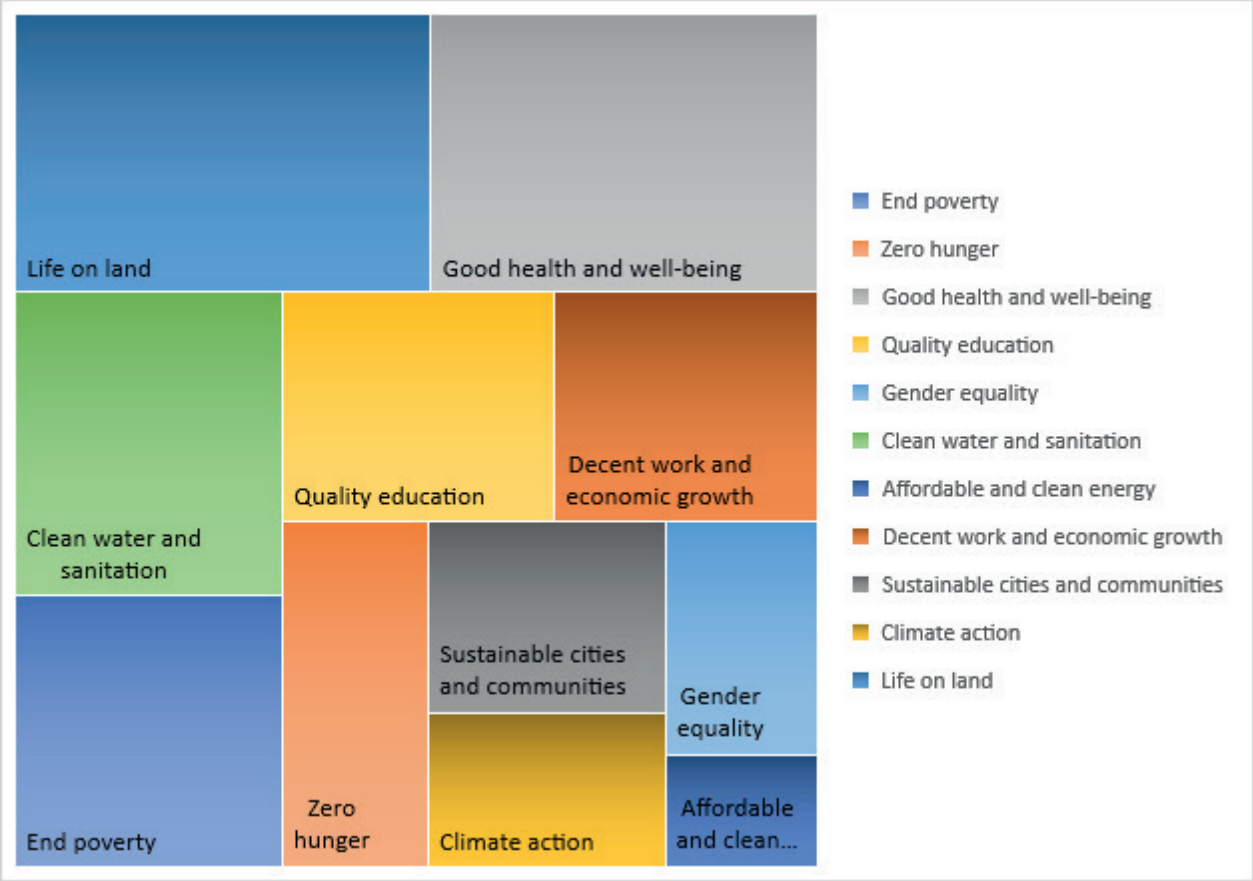


Figure 1
Distribution of implemented SDGs

In Figure 2, we show a disaggregated distribution to the level of SDG-targets. Among them, the «sustainable management of forests» (Target 15.2), «eradication of extreme poverty» (Target 1.1), and «increasing the skills for employment» (Target 4.4) are the most frequent.

The highlighted bars in Figure 2 correspond to the issues identified by the latest study of vulnerabilities of the DMQ published in 2015 and constructed in consultations with rural parish presidents. The point-biserial analysis shows a correlation (*rpbi* = 0.3042) between the frequency of SDG implementation and the identification of a policy issue as a priority by the central administration

of the city. However, the correlation is only statistically significant below the 90 % threshold (*p-value* = 0.14). This finding suggests that the priorities of the central administration of the city structure the governance system only loosely. Most of the SDGs acted upon are chose in interactions among the different types of actors, present in the DMQ.

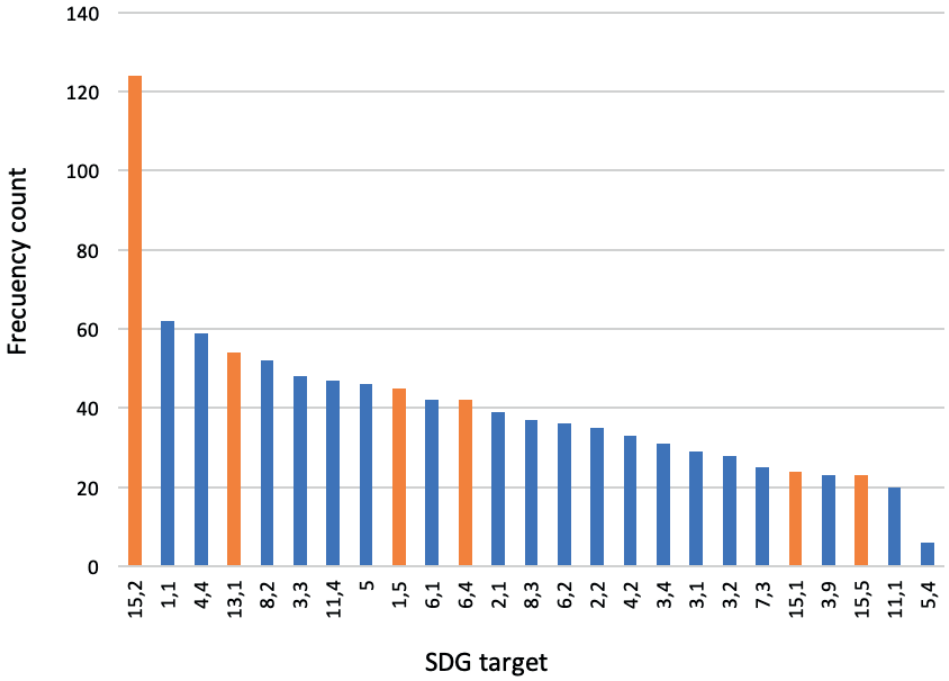


Figure 2
SDG-actions by target

The first independent variable of interest for this study is nonprofit density. We measured density as the proportion of nonprofit actors in each rural parish. Figure 3 shows the distribution of the proportions of the four main types of actors identified by respondents; nonprofit, state, universities, and private or for-profit. We separated universities from the for-profit subgroup and the state subgroup because respondents indicated that the nature of their interactions with universities, both public and private, related to extension-activities or participatory research projects, but did not receive money from these interactions.

The median counts of state actors and nonprofits are larger than those of universities and for profits. The mean proportion of nonprofit density reported was roughly 17 %, while the maximum was 60 % and the minimum 0 %. The standard deviation of nonprofit density was 13.4 %. For state actors, the mean was 13 %, while the maximum was 57 % and a minimum of 0 %. The standard deviation, in this case, was 11 %. These proportions suggest similar distributions across both groups of actors.

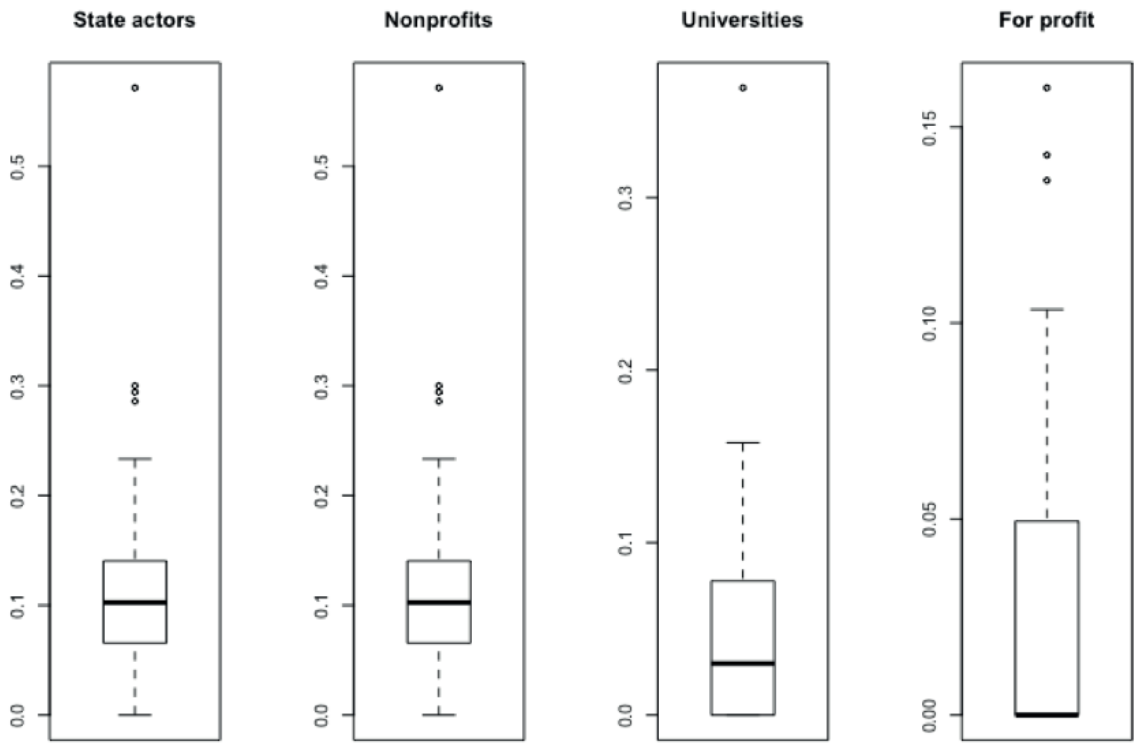


Figure 3
Distribution of nonprofit and State-actors

The histograms in Figure 4 show the distribution of the variables and their corresponding residuals. Given three conditions, the relatively small sample size (n = 31), that the shape of the distribution of all groups cannot be assumed as different from normal according to the Shapiro test, and that there is no significant difference in variances across groups according to the Levene test, we conducted a Kruskal-Wallis test to statistically compare the medians of the four groups of actors. The result shows that the medians of the groups are statistically different. Then, the Wilcox test was used to asses if the medians of the state and nonprofit groups were statistically different. Upon obtaining a positive result, we applied the Mann-Whitney-Wilcox test to identify the size of the effect, confirming the statistically significant difference. This finding shows that state and nonprofit actors are present in the implementation of SDG-actions at the parish level in substantially different ways.

In Figure 4, we show a breakdown of nonprofit density across rural parishes. Results show that interactions with GROs are more commonly reported by rural parishes. All the GROs mentioned by respondents fall in one of the following categories: water-boards, neighborhood committees, and local associations of producers. These are all grassroots organizations that deliver public goods in their localities, unlike cooperation agencies which often only intermediate

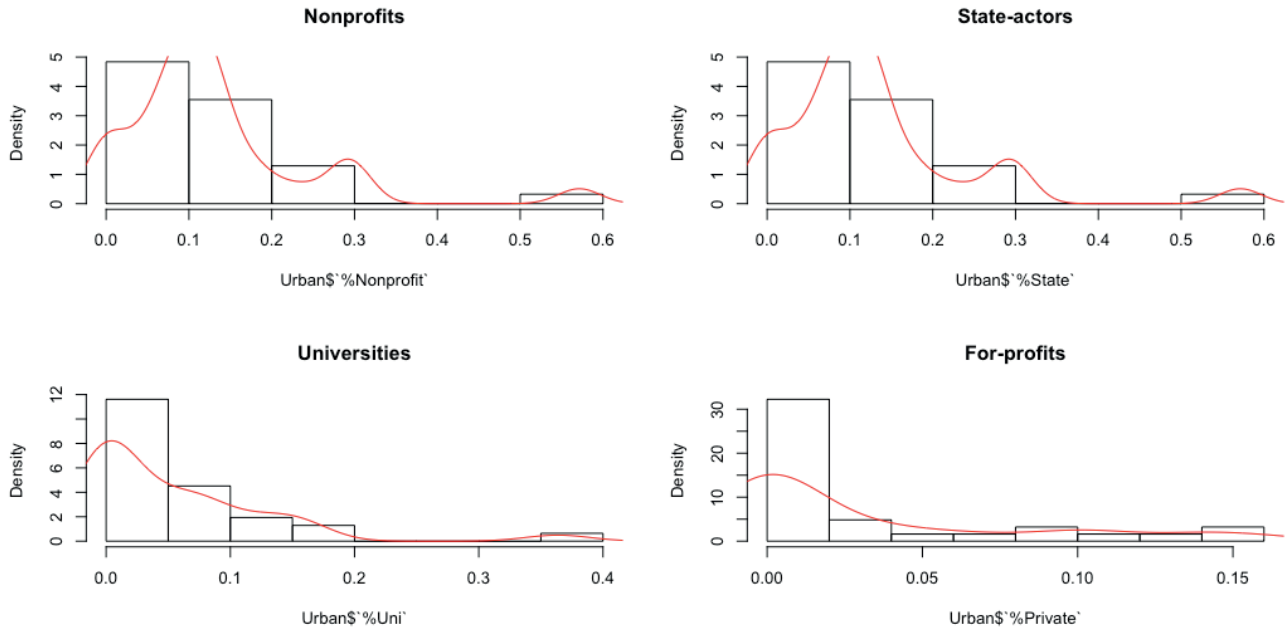


Figure 4
Histograms of actor types

among actors or implement projects through partners (mostly NGOs). The limited presence of religious organizations was somewhat surprising for a country where most people report to be religious. Some respondents explained that although religious organizations operate in their jurisdictions, the level of interaction is minimal because they serve only those belonging to their immediate group and not the broader community where they operate.

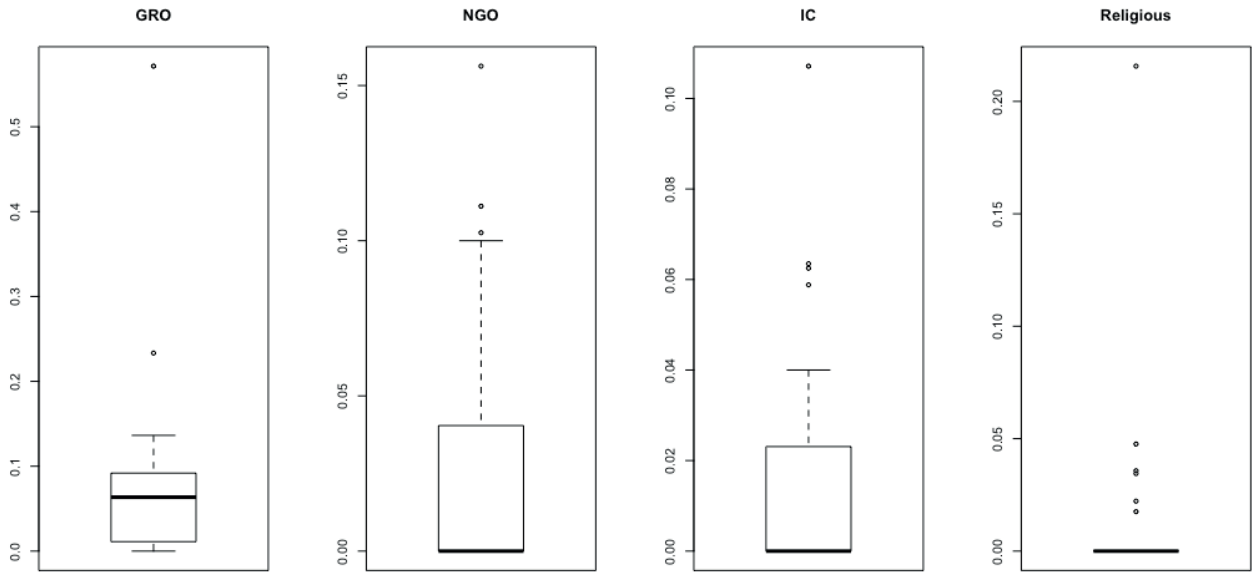


Figure 5
Distributions of nonprofit actors

A comparison of medians was conducted to explore the statistical difference among the proportions of subtypes of nonprofits present in the system. Provided the distributions are not normal and the variations are homogenous, we found a statistical difference for three groups: NGOs-GROs, IC-GROs, and GROs-religious. The size of the effects is statistically significant in all cases. This finding confirms that some substantial differences exist on how different types of nonprofits participate from the implementation of SDG-activities in the DMQ.

4.1. Explaining non-profit density

In this section, we explore the association of nonprofit density with population heterogeneity, needs or demand-side factors, urban-bias, interdependence, and supply-side factors. In Table 2, we present a summary of the correlations calculated for the variables of interest. We calculated correlations for two types of data on nonprofit density. First, we used the aggregate measure of nonprofit density. Then, we used the proportion of each nonprofit subgroup. The *p-value* column presents the most significant correlations in bold, considering an alpha of 0.05.

Dimension	Independent variable	Dependent variables	Correlation coefficient (R^2)	*P-value*
Heterogeneity	Equitability index	% nonprofits	0.32	0.08
		% GROs	0.36	0.05
Needs-demand side	Poverty rate (% of poor)	% nonprofits	−0.31	0.09
		% NGOs	0.34	0.06
		% GROs	−0.35	0.05
		% religious	−0.40	0.03
	Inequality (score in the GINI index)	% GROs	0.31	0.09
		% religious	0.34	0.07
	Level of risk (score in risk index)	% NGOs	0.43	0.15
		% GROs	−0.42	0.02
Urban bias	Convenience (Euclidean distance to DMQ headquarters)	% NGOs	0.46	0.01
		% ICs	0.36	0.05
	Rurality (% ag. area)	% ICs	0.37	0.04
Power differential	% State actors	% religious	0.31	0.09
	% National	% ICs	−0.42	0.02
	% Provincial	% Nonprofits	−0.32	0.08
		% GROS	−0.40	0.03
	% Parish	% NGOs	0.43	0.02
		% ICs	0.59	0.07
Supply-side	-	-	-	-

Table 2
Summary of results

For the dimension of population heterogeneity, the Equitability index, that measures population diversity, reports positive and significant correlations with the aggregate of nonprofit density and with the proportion of GROs. This finding makes sense in light of the state-failure approach given that if a population has a large number of minorities, and the government allocates goods with a mean-voter approach, individuals in each minority group will have incentives to associate for taking part of the implementation of SDG-actions.

This finding also provides some support for the needs or demand-side argument. Regarding that dimension, the proportion of the population that is considered poor correlates negatively with nonprofit density. This finding is compatible with previous studies, that show fewer nonprofits working with the poorest. However, the disaggregate measure of nonprofit density shows that the negative correlation only holds for GROs and religious groups. Those in an extreme situation of poverty may not find enough resources to form or maintain these forms of association. Additionally, the positive correlation between the percentage of poor and NGO density suggests that NGOs may operate where poverty is prevalent.

The score in the Gini index positively correlates with the density of GROs and religious groups but only when alpha is set to 0.1. The size of the correlation and the significance offer partial support to the idea that some nonprofits avoid situations of extreme inequality.

Another variable in the demand-side dimension relates to the perceived level of risk of the population in the rural parish. In this case, the score in the risk index shows a negative correlation with the proportion of GROs. Given that risk and the percentage of poor are also strongly correlated, we could entertain the argument that more poor and vulnerable populations struggle to form organizations to tackle problems.

Within the urban-bias dimension, the Euclidean distance to the municipality, which is our measure of access to political influence and goods, shows a positive and highly significant correlation with the density of NGOs and ICs. This finding means that the more distant rural parishes collaborate with a higher number of organizations of those two types. This finding partially contradicts the urban-bias argument. However, the contradiction points towards another issue, urban bias does not hold across policy issues as the correlation between density of ICs and the area dedicated to agriculture in the rural parish suggests.

The analysis of the interdependence dimension shows that the percentage of interactions with state actors correlates positively only with the density of religious organizations. Additionally, if we break down the state-actor group, we found negative correlations between the percentage of interactions between national-level ac-

tors and the density of ICs, and between the provincial level and the densities of GROs. Finally, the proportion of interactions with other parish-level actors correlates positively with NGO density. These findings offer some support to the idea of interdependence between state and civil society actors because only specific types of civil society organizations seem to be affected by the presence of more powerful actors.

The absence of significant correlations between the interactions with the municipal and zonal levels and nonprofit density confirms that the national level heavily influences the dynamics of the metropolitan area in terms of implementation of SDG-activities.

Finally, we did not find significant correlations for the supply-side factor and the density of civil society organization at the aggregate or disaggregate levels. Therefore, there is no support for the idea that better education facilitates the development and maintenance of local organizations in this context.

4.2. Does nonprofit density influence policy effectiveness?

In this section, we present the results for the analysis of the association between nonprofit density and the perception of the effectiveness of SDG-actions. In Figure 6, we show the count of perceived effectiveness grouped by SDG. For most SDGs (80 %), respondents reported highly effective implementation. On average, the options of no-effectiveness or a non-answer only accounted for 14 % of the total responses across SDGs.

We calculated correlation coefficients for the proportion of interactions between the rural parishes and state-actors and the proportions of perceived effectiveness per SDG. The proportion of interactions between rural parishes and the national or the zonal levels of government report negative and significative correlations with the proportion of medium effectiveness (R^2 = –0.54, alpha = 0.1) and no effectiveness (R^2 = –0.60, alpha = 0.05), respectively.

On the civil society side, correlation coefficients for the density of nonprofits and the proportions of perceived effectiveness per SDG show that only NGO density has a statistically significative correlation with the proportions of high (R^2 = –0.54, alpha = 0.1) and medium effectiveness (R^2 = 0.60, *alpha* = 0.05).

Together, these findings suggest that the presence of a higher number of interactions with state-actors is not be associated with a better perception of policy effectiveness. The same is true for nonprofit density and policy effectiveness, except when there is a high density of NGOs in a locality.

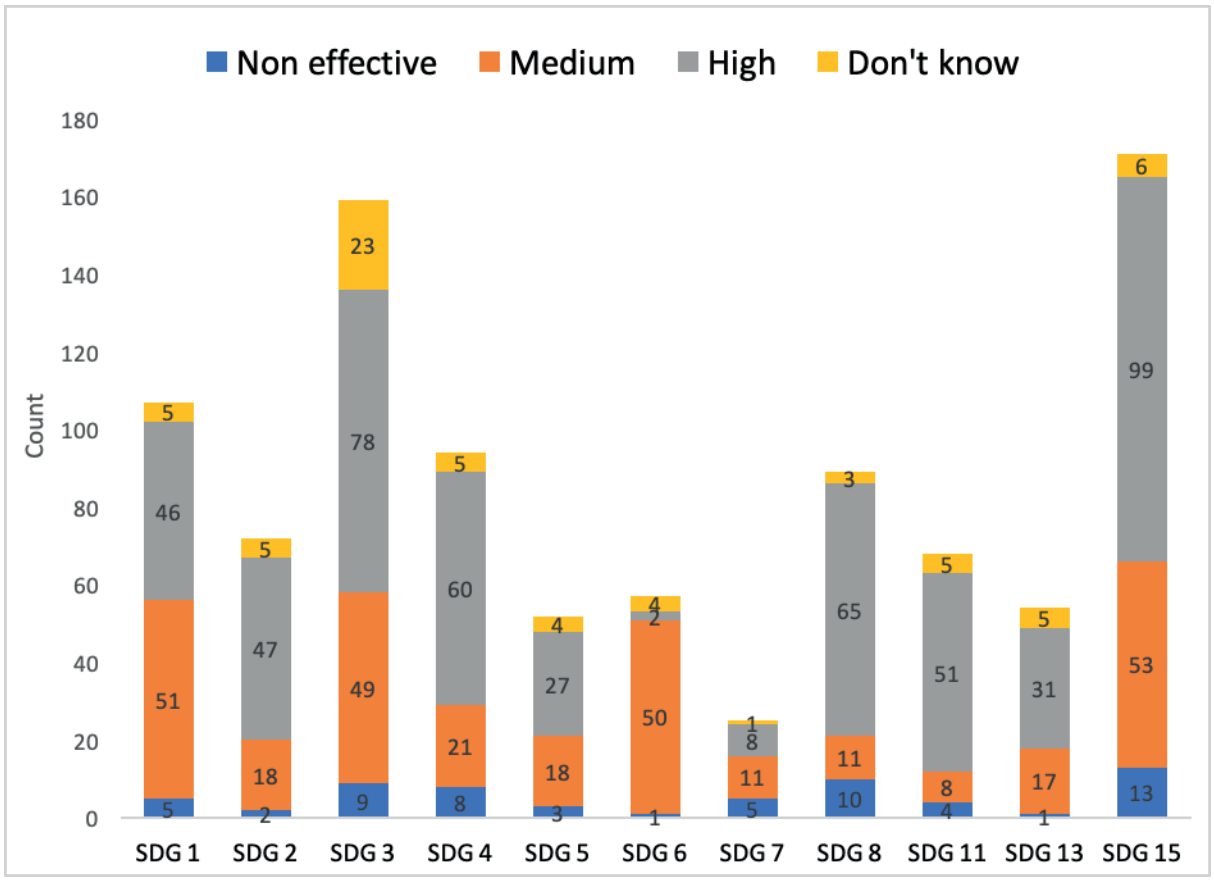


Figure 6
Effectiveness of implementation

5
Conclusions

Civil society organizations are an essential component of the implementation of SDG-actions in urban settings. This statement is part of prescriptive ideas that seek to set guidelines to generate better policy outcomes across the developing world. Such prescription finds empirical grounds in a growing body of research that seeks to clarify how SDGs come into fruition in specific localities.

In this paper, we have proposed an assessment of how civil society organizations engage in the implementation of SDG-actions in the metropolitan governance system of a developing country. Our results provide support to the idea that the conditions of the locality heavily influence the density of nonprofits and that the presence of certain types of nonprofits influences positive perceptions of policy effectiveness. Among the most critical conditions defining nonprofit density are the poverty rate, the level of perceived risk, the access to centers of political influence and goods, the proportion of agricultural land and the type of state actor that participates from SDG-implementation. Our findings add nuance to various arguments present in the literature on nonprofit density about the

relations of complementarity between State and non-state organizations for policy implementation. Additionally, we find sharp differences in the involvement of NGOs, GROs, and International Cooperation agencies as well as religious groups. These differences hold across SDGs.

Our study of SDG-actions could inform the design of SDG policies in settings where municipalities decide to establish a deconcentrated and decentralized governance system to bring people closer to the management of public problems. As this case study shows, the existing mechanisms to implement actions towards the SGDs in the DMQ are not generating a great deal of interactions with the governments closest to the people but allow for specific local arrangements to emerge which effectiveness seems to be relatively high. Striking such balance between structuring interactions and generating conditions for innovation appears to be one of the main challenges for designing governance systems for the implementation of SDG policies.

We encourage scholars interested in the nonprofit sector and its interactions with state and for-profit actors to continue assessing the variables that influence nonprofit density and the effectiveness in producing desired policy outcomes. More extensive data sets that allow cross country comparisons are still needed to parse out relevant associations that could inform the development of incentives to promote nonprofit involvement in areas where private and state actors fail to act. Such strategies must consider the substantive interests and capacities of nonprofits and their partners, as well as the role of the design of different governance systems in encouraging or constraining interactions with public sector organizations.

6 References

ANDERSSON KP, OSTROM E (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. Policy Sciences 41(1):71-93. http://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6, accessed February 28, 2019.

BERARDO R, LUBELL M (2016). Understanding What Shapes a Polycentric Governance System. Public Administration Review 76(5):738-751. http://doi.org/10.1111/puar.12532, accessed February 28, 2019.

BOGASON P, TOONEN TAJ (1998). Introduction: networks in public administration. Public Administration 76:205-227.

BRASS JN (2012). Why Do NGOs Go Where They Go? Evidence from Kenya. World Development 40(2):387-401. http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.017, accessed February 28, 2019.

BRINKERHOFF DW (1999). State-civil society networks for policy implementation in developing countries. Policy Studies Review 16(1):123-147.

CÓRDOVA M (2010). Quito: Gobernanza Metropolitana e Innovación territorial en el nuevo milenio, April 13th.

DUPUY K, RON J, PRAKASH A (2016). Hands Off My Regime! Government's Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries. World Development 84(C):299-311. http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.02.001, accessed February 28, 2019.

FRUTTERO A, GAURI V (2005). The Strategic Choices of NGOs: Location Decisions in Rural Bangladesh. Journal of Development Studies 41(5):759-787. http://doi.org/10.1080/00220380500145289, accessed February 28, 2019.

GALWAY LP, CORBETT KK, ZENG L (2012). Where are the NGOs and why? The distribution of health and development NGOs in Bolivia. Globalization and Health 8(1):38. http://doi.org/10.1186/1744-8603-8-38, accessed February 28, 2019.

HEGE E, DEMAILLY D (2018). NGO mobilisation around the SDGs. Studies (01), 18 pp.

HEIKKILA T, VILLAMAYOR-TOMAS S, GARRICK D (2018). Bringing polycentric systems into focus for environmental governance. Environmental Policy and Governance 28(4):207-211. http://doi.org/10.1002/eet.1809, accessed February 28, 2019.

HEMMET J (2004). Sector: Civil Society, International Aid, and NGOs in Russia. Anthropological Quarterly 77(2):215-241.

KOOIMAN J (ed.) (1994). Modern Governance. SAGE Publications, London, pp. 1-289.

LU J (2017). Does Population Heterogeneity Really Matter to Nonprofit Sector Size? Revisiting Weisbrod's Demand Heterogeneity Hypothesis. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations: 1-27. http://doi.org/10.1007/s11266-017-9915-4, accessed February 28, 2019.

LU J, XU C (2018). Complementary or Supplementary? The Relationship Between Government Size and Nonprofit Sector Size. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations: 1-16. http://doi.org/10.1007/s11266-018-9981-2, accessed February 28, 2019.

O'TOOLE, LJ (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory 10(2):263-288.

SACHS JD (2012). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. The Lancet 379(9832):2206-2211. http://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60685-0, accessed February 28, 2019.

SALAMON LM (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. Journal of voluntary action research 16(1-2):29-49.

SALAMON LM (1994). The Rise of the Nonprofit Sector. Foreign Affairs 73(4):109-122. http://doi.org/10.2307/20046747, accessed February 28, 2019.

SALAMON LM, ANHEIER HK (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 3(2):125-151.

SUBIRATS J (2017). Dilemmas: Multilevel Government, Network Governance, and Policy Co-production. In: Gómez-Álvarez D, Rajack R, López-Moreno E, Lanfranchi G (eds.). Steering the Metropolis. Interamerican Development Bank, Washington, pp. 86-97.

TOONEN, TAJ (1998). Networks, management and institutions: public administration as «normal science». Public Administration 76:229–252.

VAN PUYVELDE S, BROWN WA (2015). Determinants of Nonprofit Sector Density: A Stakeholder Approach. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations: 1-19. http://doi.org/10.1007/s11266-015-9656-1, accessed February 28, 2019.

WEISBROD BA (1986). Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy. In: Rose-Ackerman S (ed.). The Economics of Nonprofit Institutions. Oxford University Press, New York.

WHITE MJ (1986). Segregation and diversity measures in population distribution. Population Index: 198-221.

Participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación para el logro de los ODS
Un marco de análisis

Civil society participation in dynamics of innovation for the achievement of the SDGs
A framework

Karen Cristina HORMECHEAS-TAPIA
kchormecheat@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

Milena LEGARDA-LÓPEZ
mlegardal@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

Walter Lugo RUIZ-CASTAÑEDA
wlruizca@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

María Luisa VILLALBA-MORALES
mvillalba@uco.edu.co
Universidad Católica de Oriente
(Colombia)

ResumenAbstract
1. **Introducción**
2. **Relación de la innovación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**
   - **2.1. Enfoques de la innovación**
3. **Sociedad civil en las dinámicas de innovación**
4. **Dimensiones de la innovación con enfoque transformador en procesos que tienen base social**
5. **Metodología**
6. **Resultados**
   - **6.1. Corporación Campo Santo**
   - **6.2. Flor Potabilizadora**
7. **Discusión**
8. **Conclusiones**
9. **Referencias**

Anexo 1

Participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación para el logro de los ODS
Un marco de análisis

Civil society participation in dynamics of innovation for the achievement of the SDGs
A framework

Karen Cristina HORMECHEAS-TAPIA
kchormecheat@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

Milena LEGARDA-LÓPEZ
mlegardal@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

Walter Lugo RUIZ-CASTAÑEDA
wlruizca@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
(Colombia)

María Luisa VILLALBA-MORALES
mvillalba@uco.edu.co
Universidad Católica de Oriente
(Colombia)

Cite as/Citar como:
Hormecheas-Tapia KC, Legarda-López M, Ruiz-Castañeda WL, Villalba-Morales ML (2020). Participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación para el logro de los ODS. Un marco de análisis. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):120-145.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.435

Resumen

Actualmente, se empieza a reconocer el aporte de la innovación en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS); sin embargo, su enfoque predominante, reducido a la dimensión económica, no se ha centrado en solucionar problemas globales. Una estrategia para lograrlo reside en aprovechar el potencial de la sociedad civil, viéndose como un actor activo en la generación de innovaciones, que puede orientarlas a la consecución de los ODS. En este trabajo, se propone un marco de análisis que ayude a comprender el rol de la sociedad civil en las dinámicas de innovación y su aporte para el logro de la Agenda 2030. Para ello, se relacionan y analizan conceptos de sociedad civil, innovación y los ODS, los cuales se aplican a dos casos de estudio, explorando la participación de la sociedad civil en el desarrollo de innovaciones y su potencial transformador. Los resultados apuntan a que la sociedad civil constituye un actor fundamental para el cumplimiento de los ODS pero que, en algunos contextos, la intervención estatal puede ser decisiva para el potencial transformador de las innovaciones que tienen base social.

Palabras clave: sociedad civil, ODS, innovación, cambio transformador.

Abstract

Currently, people are beginning to recognize the contribution of innovation in the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs). However, the predominant approach, reduced to the economic dimension, has not focused on solving global problems. A strategy to achieve this is take advantage of the civil society potential, which can be an active agent in the generation of innovations, which can guide them to the achievement of the SDGs. In this paper, it is proposed a framework of analysis that helps us to understand the role of civil society in the dynamics of innovation and its contribution to the achievement Agenda 2030. For this reason, this work includes an analysis of concepts about civil society, innovation, and the SDGs, which is apply to two case studies, exploring the participation of civil society in the development of innovations and its transformative potential. The results suggest that civil society is a fundamental actor for the fulfilment of the SDGs, but that, in some contexts, state intervention can be decisive for the transformative potential of socially based innovations.

Keywords: civil society, SDGs, innovation, transformative change.

1
Introducción

El desarrollo ha sido un tema de preocupación mundial, que ha contado con el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para establecer agendas que lo promuevan, a través de los denominados objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Aunque la primera agenda logró avances significativos en reducción de la pobreza en los países en desarrollo (Sachs 2012), se desconocieron las afectaciones que han hecho los seres humanos al sistema de soporte vital de la Tierra, que han provocado el clima extremo, la acidez de los océanos o la escasez de agua, por mencionar algunos efectos (Griggs 2013). Por lo anterior, se plantearon los ODS, redefiniendo el concepto de desarrollo a uno que abarca la dimensión ambiental, social y económica, de tal forma que se trata de enfrentar los problemas globales como la integración y sinergia entre estas tres dimensiones (Griggs *et al.* 2014). Esta agenda se estableció para el período de 2015-2030 y cuenta con 17 objetivos y 169 metas, enfocados en erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. Algunos objetivos son una continuación de la agenda del milenio y otros marcan una preocupación global por los temas ambientales. Los ODS son universales, a diferencia de los ODM, que solo se enfocaban en los denominados países en desarrollo (Fukuda-Parr 2016).

Por otra parte, la innovación es ampliamente llamada a dar respuesta a la transición de los sistemas sociotécnicos que se requiere para lograr los ODS (Andersen y Johnson 2015, Bastien y Holmarsdottir 2017, Chataway *et al.* 2017, Schot y Steinmueller 2018). Si bien es claro que el objetivo de la innovación tradicional estriba en el desarrollo de la civilización, tanto económicamente como en los niveles de bienestar (Foster y Heeks 2013, George *et al.* 2012), hoy se reconoce que también ha generado unos efectos y fenómenos no esperados y adversos, que incluso han contribuido a agudizar los problemas globales (Azomahou *et al.* 2012, Boons y Lüdeke-Freund 2013, Carayannis y Rakhmatullin 2014, Caridad Sebastián *et al.* 2014, Fressoli *et al.* 2014, A. Gupta 1995, J. Gupta *et al.* 2015, Rosca *et al.* 2017, Vercelli *et al.* 2014, Villa *et al.* 2017). Los resultados observables de este modelo han sido heterogéneos entre los países (Hernández y Pérez 2016), de tal manera que sus beneficios no se han distribuido equitativamente en la sociedad (Jessop *et al.* 2013, Sutz 2010); no muestran un mismo patrón que permita identificar una relación directa entre la innovación, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Las condiciones de desigualdad conllevan que altas proporciones de una población estén «excluid[a]s de la producción económica, de las relaciones sociales y de la actividad política» (Gras *et al.* 2017, p. 58), por lo cual se requiere otro tipo de enfo-

que de la innovación, en el que se diseñen modelos de innovación para la inclusión y el desarrollo (Fressoli *et al.* 2014), que implica reconocer otro tipo de actores, como la sociedad civil que, tradicionalmente, han sido desestimados en las dinámicas de innovación (Muok y Kingiri 2015). Entendiendo la sociedad civil como organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales, ciudadanos, que cuentan con objetivos en común y llevan a cabo acciones «fuera de los límites del mercado y el Estado» (Salamon *et al.* 1999, p. 3) y que, además, están participando, generando, cocreando y beneficiándose de innovaciones para la inclusión social y la sostenibilidad (Franco y Guerra 2018, A. Gupta 1995, Leach *et al.* 2012, Monaghan 2009, Seyfang *et al.* 2014, Smith *et al.* 2016, Yalç *et al.* 2014).

Con el presente trabajo, se busca contribuir a la construcción de un marco de análisis que sustente el papel que puede desempeñar la sociedad civil en las dinámicas de innovación para lograr un cambio transformador que contribuya a la Agenda de Desarrollo 2030; entendiendo el cambio transformador como transiciones en los sistemas sociotécnicos que logran impactar en los problemas sociales y ambientales expresados en los ODS, que implican transformaciones en los sistemas de producción y consumo que prevalecen en la actualidad (Schot y Steinmueller 2018). Para tal fin, se presenta en el epígrafe 2 un análisis de la relación que tiene la innovación con los retos que se plantean en los ODS. En el epígrafe 3, se centra la atención en la participación de la sociedad civil en el proceso de innovación. En el epígrafe 4, se presenta una propuesta de dimensiones de la innovación con enfoque transformador en procesos que poseen base social. Seguidamente, en el epígrafe 5, se explica la metodología llevada a cabo. Luego, en el epígrafe 6, se presentan los resultados obtenidos de los casos de estudio Corporación Campo Santo y Flor Potabilizadora, en los cuales se analizó las dimensiones de la innovación para el cambio transformador, con el objetivo de evidenciar si iniciativas de innovación que tienen base social pueden poseer potencial transformador en el contexto colombiano; luego, se discuten los resultados en el epígrafe 6 y, seguidamente, se presentan las principales conclusiones del artículo.

2
Relación de la innovación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La innovación es fundamental para las organizaciones, dado que les permite generar valor y ventaja competitiva (Arzola y Mejías 2007, Barañano 2005, Chai *et al.* 2010, Sánchez *et al.* 2011, Suárez *et al.* 1999). Esta, tradicionalmente, se desarrolla a través

de actividades en las que participan diversos actores de instituciones formalmente organizadas, como lo son las instituciones públicas, las universidades, los departamentos de innovación de las empresas y aquellos que realizan I + D (Smith *et al.* 2016). A pesar de que la innovación ha generado crecimiento económico en los países, también ha contribuido a agudizar problemas globales como el cambio climático y la desigualdad social (Azomahou *et al.* 2012, Boons y Lüdeke-Freund 2013, Fressoli *et al.* 2014, A. Gupta 1995, J. Gupta *et al.* 2015, Rosca *et al.* 2017, Vercelli *et al.* 2014, Villa *et al.* 2017), lo cual abre el debate respecto a los resultados contradictorios de la innovación en los paradigmas economicistas de la competitividad (Azomahou *et al.* 2012, Boons *et al.* 2013, Carayannis y Rakhmatullin 2014, Caridad Sebastián *et al.* 2014, A. Gupta 1995, J. Gupta *et al.* 2015, Rosca *et al.* 2017) y coloca de manifiesto que es necesario que la innovación no solo se concentre en generar crecimiento económico, sino que también favorezca el bienestar social y contribuya a la solución de problemas globales manifestados en los ODS.

2.1. Enfoques de la innovación

Para comprender cómo la innovación puede aportar a la consecución de los ODS, resulta pertinente revisar el proceso evolutivo de este fenómeno complejo. Como proponen Schot y Steinmueller (2018), para el análisis de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), se requiere abordar los enfoques de investigación y desarrollo (I + D), sistemas de innovación y cambio transformador (véase tabla 1). En la mirada más tradicional, el concepto de innovación tiene a Schumpeter como máximo exponente; para él, la innovación a través de su destrucción creadora es responsable del desarrollo económico, de la mano de los emprendedores pioneros como agentes de destrucción creativa y los créditos bancarios como fuente de financiación (Hagemann 2015). Además, la innovación es vista como un proceso lineal cuyo detonante radica en los descubrimientos científicos y tiene como actores clave a los Gobiernos, los cuales, a través de sus políticas, financian la I + D; también están las empresas, los expertos científicos, inventores e ingenieros. Para su gestión, se propusieron modelos como el *technology push* y el *market pull,* que tienen a la I + D en el centro del proceso y como elemento indispensable para la innovación; en lo único en que se diferencian estos modelos es que, en el segundo, se propone que el mercado alimenta las preguntas de los científicos (Rothwell 1992).

Enfoques de la innovación			
Elementos	**I + D**	**Sistemas de innovación**	**Cambio transformador**
Concepto	Destrucción creadora Ventaja competitiva Centrado en el crecimiento económico	Aprendizaje de los actores Ventaja competitiva Centrado en el crecimiento económico	Implica impactos económicos, sociales y ambientales Direccionalidad Experimentación sociotécnica
Modelo de gestión	*Technology push* *Market pull*	Red Innovación abierta	Perspectiva multinivel sobre transiciones
Actores	Actores gubernamentales y de mercado Expertos, científicos, inventores e ingenieros	Actores del mercado, empresas, universidades, gobiernos, usuarios, redes, intermediarios y asociaciones público-privadas	Actores tradicionalmente excluidos (países del Sur o pobres) Entorno sociotécnico, régimen y nichos
Política de innovación	Fallas de mercado (marco 1)	Fallas sistémicas (marco 2)	Fallas en los sistemas sociotécnicos (marco 3)
Propiedad intelectual	Propiedad industrial Derechos de autor y derechos conexos Títulos de obtentor de variedades vegetales	Se mantienen las mismas categorías del primer enfoque, pero la gestión se da compartida por varios actores	Democratización del conocimiento Ciencia abierta Investigación e innovación responsable (RRI)

Tabla 1
Características de la innovación en sus diferentes enfoques
Fuente: a partir de Robledo (2013), Rothwell (1992), Schot y Geels (2008), Schot y Steinmueller (2018), Schroeder *et al.* (2016).

Luego aparece el enfoque de los sistemas de innovación, que tiene su fundamento en las propuestas de Freeman (1982, 1987), Lundvall (1985), Nelson y Winter (1982), quienes analizan los países y encuentran que la innovación no solo depende de las capacidades de las empresas, sino que se da en el marco de un sistema que genera, usa y difunde conocimiento y tecnología, por la interacción entre agentes heterogéneos, que aprenden mediante el hacer, usar e interactuar. Para la gestión de la innovación desde este enfoque, se han propuesto varios modelos que reflejan el carácter sistémico de la innovación, como es el caso del modelo en red (Rothwell 1992); también se tiene el trabajo de Fischer (2000) o el de innovación abierta (Chesbrough 2003), entre otros. Aunque la mirada sistémica de la innovación amplió los actores involucrados en la innovación, sigue teniendo como fin último generar crecimiento económico, ventaja competitiva para los actores y una política de CTI orientada a fallas en el relacionamiento de los actores (Schot y Steinmueller 2018).

El tercer enfoque de la innovación, denominado «cambio transformador» (Diercks *et al.* 2019, Schot y Steinmueller 2018, Steward 2012, Weber y Rohracher 2012), aún está emergiendo y tiene su fundamento en que la innovación competitiva difícilmente va a promover la inclusión social (Andersen y Johnson 2015, Heeks *et al.* 2013) y la transición de los sistemas sociotécnicos insostenibles para lograr los retos que agrupan los ODS, puesto que su fin es lograr crecimiento económico (Schot y Steinmueller 2018). Se plantea que se requiere una reforma transformadora en el concepto de innovación, que implica que sea un factor

clave para cambiar los sistemas de producción y consumo que contribuyen a agudizar los problemas globales (Weber y Rohracher 2012), y donde los resultados de la innovación impacten dimensiones ambientales, sociales y económicas (Hernández 2013, Sachs 2012). Bajo el nuevo concepto, aparecen otras formas de concebir y desarrollar la innovación; algunas de ellas son la innovación inclusiva (Altenburg y Lundvall 2009, Prahalad 2005, Sonne 2012, Srinivas 2014), de base (Monaghan 2009, Seyfang *et al.* 2014, Seyfang y Longhurst 2013, Smith *et al.* 2016), social o frugal (Franco y Guerra 2018, Rosca *et al.* 2017), las cuales tienen en común que apuntan a solucionar problemas sociales, económicos y ambientales no resueltos por la innovación competitiva; es decir, constituyen una innovación que pretende ir más allá del crecimiento económico *per se* e intentan repensar la innovación para dar respuesta a problemas sociales y ambientales (Heeks *et al.* 2013, Smith *et al.* 2016, Villa *et al.* 2017), de tal forma que se transforme la forma en que producimos y consumimos para lograr el desarrollo sostenible (Colciencias 2018, Schot y Steinmueller 2018).

Entre las propuestas para gestionar este tipo de innovaciones, está el trabajo de Schot y Geels (2008), que ayuda a comprender cómo se gestionan las transiciones sociotécnicas desde la perspectiva multinivel, donde se identifican tres niveles de análisis. En el nivel micro, están los nichos tecnológicos, entendidos como espacios protegidos donde se experimentan y desarrollan innovaciones radicales, fuera de una dinámica de competencia y donde hay una articulación entre «la tecnología, la demanda y temas sociales» (Schot y Geels 2008, p. 539). El segundo nivel es el régimen sociotécnico, que se define como las rutinas cognitivas que explican el desarrollo de trayectorias tecnológicas, pero también son las reglas y roles que guían los sistemas a gran escala. Por último, está el escenario sociotécnico, que es ese paisaje exógeno o nivel macro que da una direccionalidad al régimen y a los nichos.

La política de CTI está enfocada en direccionar la innovación hacia el cambio transformador, a través de la generación de conocimiento, experimentación sociotécnica, transformación de las formas de gobernanza y uso del conocimiento científico técnico (Schot y Steinmueller 2018), orientándolo a los problemas sociales y ambientales, para que luego puedan contribuir al bienestar social y a condiciones medioambientales favorables que, en su conjunto, impulsen el desarrollo sostenible. Este tipo de políticas implica experimentación, promover nichos e impulsar cambios en el régimen para lograr la transformación de los sistemas sociotécnicos insostenibles (Chataway *et al.* 2017).

3
Sociedad civil en las dinámicas de innovación

Las ONG, los movimientos sociales y, en general, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encargan de promover nuevas tecnologías, modelos de negocios y selección de enfoques de innovación, que pueden ser claves en el desarrollo sostenible (Mattarolo y Benedetto 2013), pero se ha desestimado el papel protagónico de la sociedad civil en la innovación y en el desarrollo, desconociendo que complementan las funciones del Gobierno e incluso dan respuesta a problemas cuando estos no actúan. Falta, entonces, mayor claridad respecto a los métodos que permitan integrar completamente la contribución de la sociedad civil en las dinámicas de innovación (Muok y Kingiri 2015).

Esas dinámicas actuales que han relegado a la sociedad civil de los procesos de innovación están determinadas, en cierta medida, por la noción misma de desarrollo, entendido como crecimiento económico: «El desarrollo aparece a mitad del siglo veinte en lo fundamental como un problema de crecimiento de la economía de mercado, de ampliación de la riqueza material expresada en un único o sobredimensionado indicador macroeconómico: el producto interno bruto» (Valcárcel 2006, p. 7). Esta noción de desarrollo ha estado presente desde entonces, desconociendo que, tal como lo define el Nobel de Economía Amartya citado en Edo (2002), el desarrollo, más que crecimiento económico, puede entenderse como libertad, en un amplio sentido: libertad de movilidad, de acceso a los recursos básicos, a la educación, al trabajo, etc. En el sentido de esta definición, el desarrollo abarca mucho más que el aumento de los ingresos y pone sobre la mesa asuntos relevantes como la desigualdad, que siguen siendo vigentes en el momento actual y que son abordados por los ODS. Lo anterior ha provocado que la sociedad civil genere procesos de innovación que den respuesta a sus visiones del desarrollo y donde se representen sus valores y necesidades (Fressoli *et al.* 2014, Smith *et al.* 2016), siendo reconocidos como actores fundamentales del desarrollo, desde propuestas emergentes como la innovación para el cambio transformador (Schot y Steinmueller 2018).

Un marco para analizar la participación de la sociedad civil en las dinámicas de innovación es identificando su vinculación en etapas que se llevan a cabo durante el proceso de innovación, que se proponen que sean la ideación, la formulación de proyectos, el desarrollo y la implementación (Clark y Wheelwright 1992, Docherty 2006). Resulta pertinente aclarar que cada enfoque de la innovación tiene sus particularidades, pero estas etapas se presentan desde las tres miradas, aunque no de una forma secuencial, por lo cual permiten realizar un análisis comparativo de la participación de la sociedad civil desde los tres enfoques.

En la tabla 2 se observa que, dependiendo del enfoque de la innovación (I + D, sistemas de innovación y cambio transformador), cambia la participación de la sociedad civil en las etapas del proceso de innovación. En el enfoque de la I + D, la participación de la sociedad civil ha sido escasa en la generación de ideas, la formulación y el desarrollo de los proyectos, puesto que la innovación tiene su foco en el descubrimiento científico, por lo cual estas etapas quedan asignadas, como lo plantea Rothwell (1992), a los científicos, inventores y personal altamente especializado. La única relación que se da con la sociedad es argumentar que, en la etapa de implementación de la innovación, se generan externalidades positivas que, finalmente, pueden beneficiar al público (Schot y Steinmueller 2018).

	Etapas del proceso de innovación			
Enfoque	**Ideación**	**Formulación de proyectos**	**Desarrollo**	**Implementación**
I + D	No participa la sociedad civil; son generadas por los científicos	La formulación es realizada normalmente por el personal de áreas de I + D y/o científicos	Actividades de I + D que son desempeñadas por científicos, inventores e ingenieros	La sociedad se puede ver beneficiada de las externalidades positivas luego de la implementación de la innovación
Sistemas de innovación	Se basan en problemas, necesidades y oportunidades de los usuarios desde la perspectiva del mercado	En la formulación, pueden participar varios actores, incluyendo los usuarios, donde estos últimos, principalmente, son empleados como fuente de información	Los usuarios hacen parte del personal involucrado en la ejecución	La sociedad es vista como usuarios que aprenden (usando e interactuando) en el proceso de innovación
Cambio transformador	Problemas, necesidades y oportunidades reconocidas por las comunidades	Comunidades empoderadas en la formulación de los proyectos, donde se requieren roles de liderazgo	La ejecución puede ser realizada por la comunidad con y sin ayuda externa o incluidos por otros actores a través de procesos de experimentación	La sociedad es beneficiaria de una forma comunitaria de la innovación, en la que ellos han participado y aprendido en todo el proceso

Tabla 2
Participación de la sociedad civil en las etapas del proceso de innovación desde sus diferentes enfoques
Fuente: a partir de Carayannis *et al.* (2018), Chataway *et al.* (2017), Rothwell (1992), Schot y Steinmueller (2018), Smith *et al.* (2014), Smith *et al.* (2016)

Por su parte, en el enfoque de los sistemas de innovación, aparece una gama de actores que interactúan en el proceso de innovación, siendo la sociedad civil uno de ellos y pudiendo desempeñar varios roles en todo el proceso de innovación, con el fin de hacerlo más exitoso. La participación se puede dar como potenciales aportadores de ideas para las propuestas de innovación, con lo cual las empresas logran tener legitimidad social para mejorar su desempeño (Campanella *et al.* 2017, Schot y Steinmueller 2016). Además, esas ideas ayudan a tener información fundamental para la formu-

lación de proyectos; en la parte de desarrollo, bajo el concepto de sistema de innovación de cuádruple hélice, la sociedad civil también puede desempeñar el papel de codesarrolladores (Carayannis *et al.* 2018); es decir, hacen parte de todo el proceso de innovación y finalmente, en la etapa de implementación, los usuarios ostentan la capacidad de aprender a través del uso y la interacción.

En la innovación enfocada en el cambio transformador, la participación de la sociedad civil presenta una marcada diferencia respecto a los otros enfoques, porque no está orientada al mercado sino a la identificación de problemas, necesidades y oportunidades que buscan satisfacer derechos y libertades civiles (Krasnopolskaya y Mersiyanova 2014), y aportar a problemas globales expresados en los ODS (Andersen y Johnson 2015, Bastien y Holmarsdottir 2017, Chataway *et al.* 2017). Desde su posición fuera de la corriente dominante y la economía de mercado, son innovaciones que ofrecen visiones desde la perspectiva de los excluidos, para encontrar caminos de transición, que logran movilizar sus valores, formas de organización y lógicas (Yalç *et al.* 2014). Su participación se justifica en que el modelo de desarrollo ha provocado que los beneficios no se distribuyan equitativamente en la sociedad (Jessop *et al.* 2013, Sutz 2010) e incluso, entre países, se presentan brechas notorias (Hernández y Pérez 2016), lo que provoca exclusión social, económica y política (Gras *et al.* 2017). Dado que implica a actores locales, se involucran diferentes formas de conocimiento, incluido el conocimiento tácito basado en el empirismo del público involucrado en el proceso de innovación; lo anterior permite que los movimientos puedan identificar cuestiones y preguntas que no suelen ser consideradas bajo la lógica del mercado, con lo cual se puedan buscar soluciones diferentes (Smith *et al.* 2016).

Sumado a lo anterior, en este enfoque, la comunidad se encuentra empoderada y a través del liderazgo de un agente de cambio, que puede ser interno o externo a la comunidad, formula sus proyectos y, en algunos casos, también realiza la ejecución, proponiendo nuevas soluciones de abajo hacia arriba que respondan a la situación local, los intereses y valores de la comunidad involucrada (Smith *et al.* 2016). En la práctica, estos proyectos, además de los actores mencionados anteriormente, pueden implicar acciones con y por personas que hacen parte de instituciones más convencionales de ciencia, tecnología e innovación, e incluso existen programas públicos que logran conectarlos (Smith *et al.* 2016). Finalmente, la implementación de la innovación beneficia a la comunidad, puesto que la necesidad suplida ha sido reconocida por toda la comunidad y se genera aprendizaje durante todo el proceso. El aprendizaje se puede dar a través del hacer, usar e interactuar (Foster y Heeks 2013).

4
Dimensiones de la innovación con enfoque transformador en procesos que tienen base social

La innovación para el cambio transformador que busca contribuir a lograr los ODS, sin duda, posee unas dimensiones que son particulares respecto a los enfoques tradicionales, puesto que implican la participación de la sociedad civil en el proceso de innovación, ya sea como generadores, codesarrolladores o beneficiarios de la innovación; también requiere una dirección, diversidad, redes, procesos de abajo hacia arriba y distribución. Se presenta, a continuación, la definición de estas dimensiones para los procesos de innovación que tienen base social:

- *Dirección:* existe una intención clara y explícita de transformar los sistemas sociotécnicos que generan efectos no deseados para el ambiente y/o la sociedad, para direccionar el cambio hacia el desarrollo sostenible; por lo tanto, la innovación establece sus objetivos para apuntar a problemas globales y puede regirse o no por el mercado (Leach *et al.* 2012, Schot y Geels 2008).

- *Diversidad:* implica articular diversos tipos de innovación; por ejemplo, tecnológica, social, frugal, etc., así como unos participantes heterogéneos en sus capacidades, características, vínculos, recursos, atributos, comportamientos, etc.; es decir, el proceso de innovación se da con una diversa e inclusiva participación de elementos (Leach *et al.* 2012, Seyfang y Smith 2007).

- *Redes:* en el proceso de innovación, participan diferentes actores heterogéneos, como se mencionó en la dimensión anterior; sin embargo, se resalta en el enfoque transformativo la participación de activistas, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Se da porque comparten unos intereses, valores y necesidades insatisfechas; estos actores se relacionan de manera dinámica y generan nodos de acción para la búsqueda de soluciones a dichas necesidades (Schot y Steinmueller 2018, Seyfang y Smith 2007).

- *Procesos de abajo hacia arriba:* el proceso de innovación se puede generar de forma ascendente, con la participación de actores locales que experimentan para generar soluciones que responden a sus necesidades y valores con la intencionalidad de lograr cambios en el régimen que logren impactar en el sistema (Schot y Geels 2008, Seyfang y Smith 2007); donde hay niveles micro de relacionamiento, el cual está caracterizado por racionalidad limitada, información imperfecta e individuos heterogéneos (entre ellos, agentes privados o estatales) (Kiesling *et al.* 2012).

- *Distribución:* hay una clara preocupación por establecer quién gana y quién pierde con los procesos de innovación; es decir, nor-

malmente, las innovaciones generan beneficios a algunos actores, pero afectan negativamente a otros. Sin embargo, desde la lógica del enfoque transformativo, se busca que los grupos marginados, al realizarse la distribución, sean los que obtengan los mayores beneficios (Leach *et al.* 2012).

5
Metodología

El interés de esta investigación reside en entender el rol que puede desempeñar la sociedad civil en las dinámicas de innovación para contribuir al despliegue de la agenda de desarrollo 2030 de la ONU; para tal fin, se evalúa la aplicación de dimensiones de la innovación con enfoque transformador en un contexto colombiano. El estudio es exploratorio, utilizando el método de estudio de caso (Sampieri *et al.* 2010). La selección de esta metodología se fundamentó en que permite el desarrollo de teoría a partir de evidencia empírica, además de que la descripción del fenómeno, por lo general, se basa en una variedad de fuentes de datos (Yin 1994). Para la selección de los casos que serían analizados, se utilizó un criterio de conveniencia, teniendo en cuenta que fueran iniciativas en las cuales el proceso de innovación fuera de base social y que, además, ofrecieran indicios de tener potencial de aplicar las dimensiones de cambio transformador para impactar en el despliegue de la Agenda 2030. En la tabla 3, se presenta el diseño de la investigación, de acuerdo con la propuesta de Yin (1994).

Componente	**Propuesta**
Pregunta de estudio	¿Cuál es el rol que desempeña la sociedad civil en las dinámicas de innovación y cómo esto puede contribuir al despliegue de la Agenda 2030 de la ONU?
Propósito del estudio	Validar la presencia o no de las dimensiones propuestas para la innovación con enfoque transformador en estudios de caso que tienen procesos de innovación de base social para analizar cómo, en el contexto colombiano, se puede potencializar el despliegue de la Agenda 2030 a través de este tipo de enfoque de innovación
Unidad de análisis	Dos iniciativas llevadas a cabo en la ciudad de Medellín: - Corporación Campo Santo - Flor Potabilizadora
Criterios para evaluar los resultados	Contrastación de los hallazgos con los elementos clave identificados en la teoría

Tabla 3
Diseño de la investigación
Fuente: elaboración propia a partir de Yin (1994).

Los casos seleccionados fueron la Corporación Campo Santo, que es un movimiento de base con acciones encaminadas al cuidado del medio ambiente, y la Flor Potabilizadora, una innovación tecnológica que se dio por la articulación entre la ciudadanía con actores gubernamentales. Para ambos casos, se aplicó una entrevista en profundidad semiestructurada, orientada a obtener información sobre las dimensiones para el cambio transformador que se presentaron en el epígrafe 4 para que esto, a su vez, permitiera analizar, en el contexto colombiano, si los procesos de innovación que tienen base social pueden poseer potencial de realizar cambios transformadores que permitan alcanzar los ODS. Se realizaron cuatro entrevistas para el caso Corporación Campo Santo, que comprendió a dos líderes de la iniciativa y dos miembros de la comunidad impactada. En el caso Flor Potabilizadora, se hizo cuatro entrevistas: una a la representante de la sociedad civil que generó la idea, otra a la empresa vinculada, otra a representantes del sector público que financiaron el proyecto y una última a un miembro de la comunidad impactada. En el anexo 1, se presenta la relación entre las preguntas y las dimensiones evaluadas.

6
Resultados

6.1. Corporación Campo Santo

La Corporación Campo Santo es una organización de base con acciones encaminadas al cuidado del medio ambiente, que tiene un origen innovador, dadas las características de los miembros fundadores puesto que, en el año 2005, en la Comuna[1] 8 de Medellín, alrededor de cincuenta desmovilizados de grupos al margen de la ley reconocen la necesidad de recuperar la confianza de los pobladores de la que fue su antigua zona de influencia delictiva, y de establecer actividades que les permitieran facilitar su proceso de reinserción a la vida civil. En el espacio que denominaron Cerro de los Valores, como una manera de resignificar el territorio, empezaron a realizar actividades encaminadas al cuidado del medio ambiente, entre las que se destaca el paisajismo de numerosos barrios de la comuna, jornadas de educación ambiental en instituciones educativas, manejo de residuos sólidos, producción de compost, creación de viveros y huertas, mantenimiento y recuperación de zonas verdes (Corporación Campo Santo 2015). El cerro se convirtió en un punto de encuentro para la comunidad del sector y, hoy día, se han vinculado otras personas de la comuna.

De acuerdo con las características presentadas anteriormente y la definición de Franco y Guerra (2018), para la innovación orga-

1 La comuna se refiere a dos o más barrios que tienen similitud económica. Medellín se encuentra dividida en 16 comunas. Algunas de ellas, que se encuentran en la periferia, tienden a presentar mayores problemas.

nizacional, se puede decir que el origen de la corporación Campo Santo fue de este tipo, porque representó la creación de una nueva estructura organizacional, distribución de roles y responsabilidades internas y externas para los excombatientes. Ahora bien, las actividades que desarrollan actualmente constituyen una innovación base, porque ofrecen otras visiones que buscan movilizar sus valores, la forma de organización y lógicas fuera de la corriente dominante (Martin *et al.* 2015, Smith *et al.* 2016).

En términos de las dimensiones de la innovación para el cambio transformador, se encuentra que la *dirección* de la innovación claramente presenta un enfoque hacia la generación de soluciones para satisfacer necesidades desatendidas desde el régimen. No tiene como foco transformar a gran escala los sistemas sociotécnicos, aunque realizan actividades en temas medioambientales que contribuyen al ODS 11 («Comunidades y sociedades sostenibles») y 16 («Paz, justicia e instituciones sólidas»), son pensadas en términos locales y no cuentan con una visión de impactar; por ejemplo, el consumo de alimentos o el manejo de los residuos sólidos de la ciudad. En términos de inclusión social, sí se evidencia una intención de generar un nuevo tejido social con una población que fue, por muchos años, víctima del conflicto. Este hecho resulta muy importante teniendo en cuenta que Colombia se encuentra en un período de posacuerdo.[2] Además, la *diversidad* es una dimensión fuerte de este caso, porque se ha favorecido la integración de los reinsertados de grupos al margen de la ley a su comunidad, modificando su rol de victimarios y las dinámicas de la relación víctima-victimario que se desarrollaron dentro del conflicto. Los miembros iniciales del proyecto también eran personas pertenecientes a familias desplazadas por la violencia en zonas rurales. En este sentido, la innovación se presenta dentro de una comunidad históricamente desatendida por el Estado, y con carencias profundas en el acceso a oportunidades que les permitiera a los miembros desarrollar capacidades para la superación de la pobreza.

Desde el punto de vista de la *distribución,* se puede observar que, en este caso, en particular, se buscan alternativas para favorecer la inclusión laboral de los miembros de la corporación, considerando que actualmente, en su mayoría, son personas adultas que no tuvieron acceso a la educación formal, haciendo que su inserción laboral resulte difícil en el mercado colombiano y evidenciando que son los actores que ganan en esta situación. Sin embargo, la iniciativa no logra evitar al 100 % la reincidencia de excombatientes en actos delictivos, de manera que se podría pensar que los impactos por parte de la corporación, en este sentido, no cumplieron las expectativas de algunos miembros fundadores, que esperaban que la corporación generara ingresos suficientes para solventar el nivel de vida de ellos, pero el proyecto no disponía de la sostenibilidad en su momento para realizarlo. En cuan-

2 Proceso de implementación de acuerdos para la terminación del conflicto y la construcción de paz, firmado entre el Gobierno nacional y los actores armados.

to a los procesos *abajo hacia arriba,* se puede afirmar que el caso es un ejemplo de este tipo de emergencia, porque fue el grupo de jóvenes reinsertados de la Comuna 8 quienes identificaron una necesidad y desarrollaron la solución para esta a partir de sus capacidades, relaciones y recursos, aprovechando el conocimiento de las personas que hacían parte de la población, convirtiéndose así en agentes de innovación para su propio territorio.

Por otra parte, la Comuna 8 de la ciudad de Medellín ha tenido importantes esfuerzos por crear *redes* que permitan la interacción de los habitantes, el desarrollo de iniciativas locales y su difusión, tales como Ciudad Comuna, que es una organización juvenil que promueve «[…] el diálogo de saberes entre personas y procesos comprometidos con el tejido social en las laderas de la Comuna 8» (Corporación para la Comunidad Ciudad Comuna 2017). Si bien la formación de redes de activistas por parte de los pobladores, en el caso de análisis, y el acceso a recursos públicos facilitaron, en principio, la creación de una red, sin embargo, la inestabilidad de la política pública afectó a la continuidad de la red y a la posibilidad de ampliar su presencia en los territorios que le son de interés.

6.2. Flor Potabilizadora

El segundo caso es acerca de la Flor Potabilizadora, un ejemplo de innovación tecnológica promovida en el año 2015 por Ruta N (Centro de Innovación y Desarrollo de Medellín), en el marco de un taller sobre emprendimiento con ciudadanos de la Comuna 1. El taller finalizó con una actividad en la que los participantes debían proponer una idea innovadora para implementar en su comunidad; una lideresa de la Comuna 1, quien estaba entre los asistentes, propuso la creación de una flor que captara el agua de lluvia y la purificara para el consumo humano. El problema que buscaba solucionar con la flor fue el acceso a agua potable en la Comuna 1, lugar que presenta unas condiciones de vulnerabilidad (Corcho *et al.* 2005). Luego, su idea fue materializada de la mano de Ruta N y la empresa GAIA servicios ambientales, las cuales diseñaron y construyeron la flor, que tiene forma de orquídea y, a través de los pétalos, se recolecta el agua que, luego, pasa por unos filtros de purificación que, gracias a la energía solar, permiten potabilizar el agua, que se lleva después a unos tanques donde se almacena. Finalmente, la flor fue instalada, según la decisión de Ruta N con el aval de la lideresa, en dos zonas deportivas de la Comuna 1, con el fin de que impactara sobre el mayor número de personas, quedando bajo la custodia del Inder Medellín (Instituto de Deportes y Recreación), institución que se haría cargo de su mantenimiento y EPM (Empresas Públicas de Medellín), las cuales abastecerían la flor en tiempos de sequía.

En cuanto a las dimensiones del caso, se tiene que la *dirección* de la innovación no fue pensada en transformar los sistemas sociotécnicos; es decir, que, en sí misma, la flor no genera transformaciones de fondo, pero presenta elementos de *diversidad* en términos de utilizar varios tipos de innovación: la tecnológica, puesto que el prototipo creado aprovecha el agua de lluvia, y la energía solar para la potabilización del agua, así como la inclusiva, por la diversidad de personas involucradas en la innovación, dado que la idea se gestó en el marco de un esfuerzo institucional por acercar espacios de desarrollo y capacitación a la población de la periferia de la ciudad. El taller de Ruta N sobre emprendimiento fue crucial para que la flor potabilizadora de agua se desarrollara, lo cual evidencia que, en este caso, la diversidad de actores facilitó el proceso de innovación.

Por otra parte, la idea inicial partió de una sola persona y no de una *red* de activistas o grupo de personas con unos valores, objetivos y creencias comunes. Cabe destacar que la persona que ideó la flor pertenece a más de un grupo considerado como vulnerable de la sociedad colombiana; a saber, es mujer, pertenece a la tercera edad y habita en uno de los sectores más golpeados por el conflicto armado en la ciudad de Medellín (Corcho *et al.* 2005). Además, en cierta medida, el proyecto se formula y ejecuta a través de una red, al agrupar a diversos actores de la ciudad en torno a la creación de soluciones para la misma comunidad, lo cual se soporta en la propuesta de Granovetter (1983), quien menciona que las relaciones existentes entre las diferentes entidades que pueden ser agentes o nodos y que tienen asociados relaciones dan forma a una red, siendo esta un constructo artificial. En cuanto a la *distribución*, el proyecto en sí mismo favorece el acceso equitativo a un recurso indispensable para todos, como lo es el agua. En este sentido, podría decirse que existe una dinámica de ganar-ganar puesto que, además, el prototipo final se pensó de la manera más autónoma posible, evitando futuros gastos excesivos en su mantenimiento. Sin embargo, la innovación se quedó en solo dos prototipos, aun cuando, inicialmente, el objetivo era instalar flores en otros espacios de la ciudad, incluyendo una unidad deportiva, donde pudiera impactar sobre una mayor cantidad de personas. Lo anterior se presentó porque su coste es elevado y excedía el presupuesto de Ruta N para seguir masificando la innovación. Una posible causa de que la situación se hubiera presentado estriba en que, si bien la idea nace de la base social, esta no posee la capacidad por sí misma para desarrollar el prototipo, puesto que las especificaciones técnicas del potabilizador de agua se salen del alcance de la comunidad, lo que vuelve el proyecto completamente dependiente del régimen y su disposición para replicar o no la innovación.

La flor es una idea que nace de procesos *abajo hacia arriba;* aunque no sea de una organización, sino de una persona pertenecien-

te a una comunidad intervenida en el marco de un programa estatal, la ciudadana pensó en cómo impactar sobre una necesidad de su comunidad, lo cual ratifica la importancia de la base social para orientar las innovaciones a las realidades locales. La participación del Estado fue un factor decisivo para la generación de la flor y su difusión puesto que, gracias a la voluntad política de algunas entidades gubernamentales, resultó posible la materialización de la iniciativa. Este hecho es importante en el sentido en que pone de manifiesto cómo la intervención estatal y la destinación de recursos para esta clase de iniciativas devienen determinantes para la materialización y sostenimiento de las innovaciones de tal naturaleza, no solo por el desarrollo de prototipos, sino también por los espacios de carácter formativo que permiten tener un acercamiento a conocimientos más «formales» y capacidades para la superación de la pobreza.

7
Discusión

Los dos casos presentados pueden considerarse parte del espectro de las innovaciones alternativas que se han discutido en los epígrafes anteriores, aunque no cumplen con todas las dimensiones de la innovación para el cambio transformador y presentan grandes diferencias entre sí. Por un lado, en el caso de la Corporación Campo Santo, se pueden identificar de manera más clara dimensiones como la direccionalidad, la diversidad y la participación fundamental de la sociedad civil en el proceso de innovación y la búsqueda de soluciones para un problema latente de la comunidad desatendido desde el régimen que Leach *et al.* (2012), Schot y Geels (2008) y Seyfang y Smith (2007) proponen para identificar las innovaciones alternativas, puesto que todo el proceso nace desde la iniciativa de la base y, además, su posterior desarrollo tiene como eje fundamental las capacidades propias de la comunidad, de tal manera que la innovación es, en cierta medida, autónoma del régimen. Sin embargo, esta autonomía resulta bastante limitada, puesto que el acceso a recursos públicos ha influido significativamente en el desarrollo de la innovación, limitando su alcance a la comuna, puesto que los recursos a los que ha tenido acceso la corporación provienen de políticas locales y pensadas para las comunas, lo cual no ha permitido que se transforme en un nicho tecnológico, en el que se desarrollen innovaciones radicales, según la definición expuesta anteriormente de Schot y Geels (2008). Este factor, unido al hecho de que la corporación tiene dentro de sus proyectos una visión de carácter comunal, podría ayudar a explicar el porqué; si bien la innovación ha sabido permanecer en el tiempo, no ha tenido una trascendencia que rompa la barrera de

lo local y se expanda a otros territorios en condiciones similares o que apunte a transformar sistemas sociotécnicos.

Por otro lado, en el caso de la Flor Potabilizadora, no se identifican tan claramente algunas de las dimensiones características de la innovación para la transformación, pero sí se evidencia la importancia que tiene la intervención estatal en los territorios para potenciar el desarrollo y empoderamiento de la sociedad civil, sobre todo en comunidades con bajos niveles de acceso a la educación, salud y otros servicios básicos, lo que, según Altenburg (2008), resulta imprescindible para que la innovación sea inclusiva en países en desarrollo, como Colombia. El Estado puede favorecer procesos de innovación con la sociedad civil, lo cual facilita las etapas de desarrollo e implementación de la innovación, pero, si no se cuenta con movimientos de base empoderados que puedan seguir impulsando las iniciativas, es poco probable que se logre la transformación de los sistemas sociotécnicos insostenibles y, por ende, la Agenda 2030.

Con base en lo anterior, se evaluó la participación de la sociedad civil mediante su vinculación en las diferentes etapas de proceso de innovación, de acuerdo con lo expresado en la tabla 2. No obstante, se encontraron condiciones diferentes para los dos casos analizados, mientras que, en el caso de Corporación Campo Santo, se dio una participación en todas las etapas y, en el caso de la Flor Potabilizadora, se dio en la etapa de ideación e implementación (como se muestra en la tabla 4). Aunque ambos casos apuntan a innovaciones cuyo beneficiario es la sociedad civil, la Corporación Campo Santo presenta un mayor potencial para desarrollar innovaciones orientadas al logro de los ODS. Esto se sustenta en la continuidad de la participación de la sociedad civil en todo el proceso de innovación, lo cual puede ayudar a direccionar las iniciativas hacia el cambio transformador.

	Etapas del proceso de innovación			
Caso	**Ideación**	**Formulación de proyectos**	**Desarrollo**	**Implementación**
Corporación Campo Santo	Generadas por los excombatientes	Excombatientes	Excombatientes Habitantes de la Comuna 8	Comuna 8
Flor Potabilizadora	Propuestas por la lideresa de la Comuna 1	Ruta N	Empresa GAIA	Comuna 1

Tabla 4
Participación de la sociedad civil en el proceso de innovación de los casos estudiados

En los dos casos, se resalta la importancia de la intervención del Estado, aunque se presente en diferentes formas, dependiendo de la distancia entre el Estado y los demás actores. Por un lado, se deduce que, si el Estado interviene en las dinámicas de innovación, podría potenciar el desarrollo de innovaciones que apuntan al logro de los ODS. Sin embargo, se debe tener cuidado en la

manera en qué se interviene; de lo contrario, se podría entorpecer el papel de la sociedad civil en la innovación. Esto guarda relación con la paradoja de nichos expuesta por Monaghan: cuanto más cerca esté del régimen una innovación no tradicional (o un nicho de innovaciones), más pierde su potencial transformador, pero, al mismo tiempo, cuanto más se aleje del régimen, más pierde la capacidad de masificación (Monaghan 2009); es decir, que, como se puede ver en el caso de la Corporación Campo Santo, su distancia del régimen (representado por la alcaldía de Medellín) le ha permitido mantener su direccionalidad inicial, pero ha evitado, al mismo tiempo, que pueda replicarse el modelo en otras comunidades de similares circunstancias o que genere innovaciones tecnológicas. Por su parte, en el caso de la Flor Potabilizadora, su cercanía al régimen le permitió materializarse y replicarse al menos una vez, pero, al mismo tiempo, esta cercanía le quitó su potencial transformador, ya que pasó a depender de la voluntad del régimen para su sostenibilidad y masificación.

Si bien, a partir del marco teórico y empírico construido en este trabajo, se hace especial énfasis en el papel de la sociedad civil dentro de las dinámicas de innovación para la transformación, no se puede desconocer que, en contextos como el colombiano, la intervención desde el sector público cobra mucha relevancia, no solo desde el punto de vista presupuestal, sino también desde la existencia de una política pública orientada a elementos de cambio transformador —marco 3 (Schot y Steinmueller 2018)—, que propicie el empoderamiento de la sociedad civil y que, a su vez, le brinde espacios para la experimentación que permitan fortalecer las iniciativas locales en pro de la solución de los problemas sociales y ambientales que puedan aportar al logro de los ODS.

Por otra parte, se tiene que reconocer que la sociedad civil, por sí sola, no va a lograr cambiar la dirección de la innovación de tal forma que apunte a transformar los sistemas sociotécnicos insostenibles para lograr la agenda de desarrollo 2030; se requiere, por tanto, que todos los actores de los sistemas de innovación sean partícipes del cambio, por lo cual el enfoque de los sistemas de innovación puede complementar el enfoque del cambio transformador, pero debe haber un cambio en la dirección del sistema. En la bibliografía, se encuentran trabajos en los que se aborda esta cuestión; por ejemplo, los sistemas de innovación inclusivos (Altenburg 2008, Andersen y Johnson 2015) y los sistemas de innovación de cuádruple hélice (Carayannis *et al.* 2018), en los cuales se analiza la vinculación de la sociedad civil en los sistemas, pero, como lo demuestran los casos presentados, falta una orientación que permita la aplicación de todas las dimensiones de la innovación para la transformación de estos sistemas, de tal forma que logren aportar al despliegue de los ODS.

8
Conclusiones

La innovación puede ser un vehículo para vincular a la sociedad civil en el despliegue de la Agenda 2030, dado que existen antecedentes de la participación de esta en las dinámicas de innovación, pero es necesario reconocer que la sociedad civil puede ser hacedora de innovación y no solo usuaria, dándole una dirección a la innovación en torno a necesidades, problemas y oportunidades reconocidos por ellos, que pueden estar encaminadas a los ODS y no regidas por enfoques de la innovación que solo promueven el crecimiento económico.

Existe un gran potencial para el desarrollo de innovaciones de base social, como se evidencia en los casos estudiados en las comunas de Medellín. Sin embargo, para que este potencial pueda concretarse en innovaciones que impacten sobre los sistemas sociotécnicos, se requiere que se establezcan políticas públicas de enfoque transformador que apoyen el desarrollo y empoderamiento de la sociedad civil y, de esta manera, pueda ser una parte más activa del desarrollo integral de la población, al igual que se pueda potencializar la transformación de sistemas sociotécnicos insostenibles dado que, según las evidencias, los casos estudiados, por sí solos, no podrán lograr el potencial esperado.

La participación del Estado facilita el desarrollo de procesos de innovación entre instituciones formales de CTI y actores de la sociedad civil que garantizan las etapas de desarrollo e implementación de la innovación, pero, si no existen movimientos de base que garanticen el cambio de dirección de la innovación, difícilmente se lograrán cambios a nivel de sistemas sociotécnicos o que tengan impactos en los ODS, por lo cual, para que la sociedad civil pueda promover el despliegue de la agenda mediante las dinámicas de innovación, se deben fortalecer los movimientos de base con acceso a tecnología y recursos, que los conviertan en nichos con capacidad de cambiar el régimen.

9
Referencias

ALTENBURG T (2008). Building inclusive innovation systems in developing countries – why it is necessary to rethink the policy agenda. En: IV Globelics. Ciudad de México.

ALTENBURG T, LUNDVALL B (2009). Building inclusive innovation systems in developing countries: challenges for IS research. Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting, pp. 33-56.

ANDERSEN AD, JOHNSON B (2015). Low-carbon development and inclusive innovation systems. Innovation and Development, 9318(agosto):1-18. https://doi.org/10.1080/2157930X.2015.1049849, acceso 16 de marzo de 2019.

ARZOLA M, MEJÍAS A (2007). Modelo conceptual para gestionar la innovación en las empresas del sector servicios. Revista Venezolana de Gerencia 12(37).

AZOMAHOU TT, GOEDHUYS M, VERSPAGEN B (2012). Introduction to the special issue on «Innovation, inclusive growth and sustainable development». SI: Firm Dynamics and SI: Globelics Conference 23(4):403-405. https://doi.org/10.1016/j.strueco.2012.08.003, acceso 15 de marzo de 2019.

BARAÑANO AM (2005). Gestión de la innovación tecnológica: estudio exploratorio de nueve pymes españolas. Revista Madri+ D 30:2.

BASTIEN S, HOLMARSDOTTIR HB (2017). Youth as Architects of Social Change: Global Efforts to Advance Youth-Driven Innovation. Springer.

BOONS F, LÜDEKE-FREUND F (2013). Business models for sustainable innovation: State-of-the-art and steps towards a research agenda. Journal of Cleaner Production 45:9-19. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.07.007, acceso 16 de marzo de 2019.

CAMPANELLA F, DELLA PERUTA MR, BRESCIANI S, DEZI L (2017). Quadruple Helix and firms' performance: an empirical verification in Europe. Journal of Technology Transfer 42(2):267-284. https://doi.org/10.1007/s10961-016-9500-9, acceso 5 de marzo de 2019.

CARAYANNIS EG, RAKHMATULLIN R (2014). The quadruple/quintuple innovation helixes and smart specialisation strategies for sustainable and inclusive growth in Europe and beyond. Journal of the Knowledge Economy 5(2):212-239.

CARAYANNIS EG, GRIGOROUDIS E, CAMPBELL DFJ, MEISSNER D, STAMATI D (2018). The ecosystem as helix: an exploratory theory-building study of regional co-opetitive entrepreneurial ecosystems as Quadruple/Quintuple Helix Innovation Models. R&D Management I(48):148-162. https://doi.org/10.1111/radm.12300, acceso 16 de marzo de 2019.

CARIDAD SEBASTIÁN M, MORALES GARCÍA AM, LÓPEZ GARCÍA F (2014). La estrategia Europa 2020 y la Sociedad de la Información como instrumentos de cohesión e integración en época de crisis. ¿Utopía o realidad? Investigación Bibliotecológica: Archivonomía, Bibliotecología e Información 28(64):101-115. https://doi.org/10.1016/S0187-358X(14)70911-6, acceso 5 de marzo de 2019.

CHAI SNC, SUN HY, LAU AKW (2010). The Impact of Innovation Management Techniques on Product Innovation Performance: An Empirical Study. IEEE, pp. 432-437.

CHATAWAY J, DANIELS C, KANGER L, RAMIREZ M, SCHOT J, STEINMUELLER E (2017). Developing and Enacting Transformative Innovation Policy: A Comparative Study. En: 8th International Sustainability Transitions Conference.

CHESBROUGH H (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business School Press.

CLARK KB, WHEELWRIGHT SC (1992). Structuring the development funnel. En: Revolutionizing Product Development. The Free Press, Nueva York, pp. 111-132.

COLCIENCIAS (2018). Libro verde 2030 – Colciencias – El Libro Verde 2030 presenta la Política Nacional de Ciencia e Innovación que, a través de un enfoque transformativo, busca aportar a la solución de los grandes desafíos sociales, ambientales y económicos expresados en los O. http://repositorio.colciencias.gov.co:80/handle/11146/33995, acceso 15 de marzo de 2019.

CORCHO DC, GARCÍA HI, POSADA CH, LÓPEZ MV, SUÁREZ CM, CARDONA M, GIRALDO CA (2005). Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias. Cadernos de Saúde Pública 21(3):840-851. https://doi.org/10.1590/s0102-311x2005000300018, acceso 17 de agosto de 2019.

CORPORACIÓN CAMPO SANTO (2015). Portafolio de servicios. https://corporacioncamposanto.weebly.com/portafolio-de-servicios.html, acceso 16 de marzo de 2019.

CORPORACIÓN PARA LA COMUNICACIÓN CIUDAD COMUNA (2017). Nosotros y nosotras. http://www.ciudadcomuna.org/ciudadcomuna/nosotros.html, acceso 10 de marzo de 2019.

DIERCKS G, LARSEN H, STEWARD F (2019). Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm. Research Policy 48(4):880-894. https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.028, acceso 20 de agosto de 2019.

DOCHERTY M (2006). Primer on «open innovation»: Principles and practice. PDMA Visions 30(2):13-17.

EDO M (2002). Amartya Sen y el desarrollo como libertad: la viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. Universidad Torcuato Di Tella.

FISCHER MM (2000). Innovation, knowledge creation and systems of innovation. The Annals of Regional Science 2:15-17. https://doi.org/10.1007/3-540-35981-8, acceso 15 de marzo de 2019.

FOSTER C, HEEKS R (2013). Conceptualising Inclusive Innovation: Modifying Systems of Innovation Frameworks to Understand Diffusion of New Technology to Low-Income Consumers 25(3):333-355. https://doi.org/10.1057/ejdr.2013.7, acceso 20 de agosto de 2019.

FRANCO J, GUERRA A (2018). Nuevos enfoques de la innovación: inclusión social y sostenibilidad. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Ciudad de México.

FREEMAN C (1982). Technological infrastructure and international competitiveness. Draft Paper Submitted to the OECD Ad Hoc Group on Science, Technology and Competitiveness.

FREEMAN C (1987). Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan. Pinter, Londres.

FRESSOLI M, DIAS R, THOMAS H (2014). Innovation and Inclusive Development in the South: A Critical Perspective. Beyond Imported Magic: Essays on Science, Technology, and Society in Latin America, 47.

FRESSOLI M, AROND E, ABROL D, SMITH A, ELY A, DIAS R (2014). When grassroots innovation movements encounter mainstream institutions: implications for models of inclusive innovation. En: Innovation & Development.

FUKUDA-PARR S (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. Gender & Development 24(1):43-52. https://doi.org/10.1080/13552074.2016.1145895, acceso 18 de marzo de 2019.

GEORGE G, MCGAHAN A, PRABHU J (2012). Innovation for Inclusive growth: towards a theoretical framework and research agenda. Journal of Management Studies 49(12): 661-683.

GRANOVETTER M (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. Sociol. Theory 1:201-233.

GRAS N, DUTRÉNIT G, VERA-CRUZ M (2017). Innovaciones inclusivas: un modelo basado en agentes. En: El proceso de modelado en economía y ciencias de la gestión. Maporrúa, Ciudad de México, pp. 57-100.

GRIGGS D (2013). Sustainable development goals for people and planet. Nature 495:305-307.

GRIGGS D, SMITH MS, ROCKSTRÖM J, ÖHMAN MC, GAFFNEY O, GLASER G, KANIE N (2014). An integrated framework for sustainable development goals. Ecology and Society 19(4):49.

GUPTA A (1995). People's Knowledge for Survival: Grassroots Innovations for Sustainable Natural Resource Management. En: IFADs International Conference on Hunger and Poverty, pp. 16-23.

GUPTA J, POUW N, ROS-TONEN M (2015). Towards an Elaborated Theory of Inclusive Development. European Journal of Development Research 27(4):541-559. https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.30, acceso 14 de marzo de 2019.

HAGEMANN H (2015). Capitalist development, innovations, business cycles and unemployment: Joseph Alois Schumpeter and Emil Hans Lederer. Journal of Evolutionary Economics 25(1):117-131. https://doi.org/10.1007/s00191-014-0358-4, acceso 10 de agosto de 2019.

HEEKS R, AMALIA M, KINTU R, SHAH N (2013). Inclusive Innovation: Definition, Conceptualisation and Future Research Priorities. Manchester Centre for Development Informatics 53:1-26.

HERNÁNDEZ JLS (2013). Innovación Inclusiva con Instituciones Inclusivas. En: Conferencia Internacional Lalics 2013 «Sistemas Nacionales de Innovación y Políticas de CTI para un Desarrollo Inclusivo y Sustentable». Río de Janeiro, p. 18.

HERNÁNDEZ JLS, PÉREZ CD (2016). Innovación para el desarrollo inclusivo: una propuesta para su análisis. Economía Informa 396:34-48. https://doi.org/10.1016/J.ECIN.2016.01.002, acceso 15 de agosto de 2019.

JESSOP B, MOULAERT F, HULGÅRD L, HAMDOUCH A (2013). Social innovation research: a new stage in innovation analysis? The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research, pp. 110-130. https://doi.org/10.4337/9781849809993.00020, acceso 10 de agosto de 2019.

KIESLING E, GÜNTHER M, STUMMER C, WAKOLBINGER LM (2012). Agent-based simulation of innovation diffusion: a review. CEJOR 20:183-230.

KRASNOPOLSKAYA I, MERSIYANOVA I (2014). Innovation and Economy Civil Society as an Environment for Production and Diffusion of Social Innovation. Foresight-Russia 8(4):40-53.

LEACH M, ROCKSTRÖM J, RASKIN P, SCOONES I, STIRLING AC, SMITH A, OLSSON P (2012). Transforming innovation for sustainability. Ecology and Society 17(2). https://doi.org/10.5751/ES-04933-170211, acceso 12 de marzo de 2019.

LUNDVALL B-Å (1985). Product Innovation and User-Producer Interaction. Aalborg University Press, Aalborg.

MARTIN CJ, UPHAM P, BUDD L (2015). Commercial orientation in grassroots social innovation: insights from the sharing economy. Ecological Economics 118:240-251. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.08.001, acceso 20 de agosto de 2019.

MATTAROLO L, BENEDETTO C DI (2013). The Contribution of Civil Society. En: Renewable Energy for Unleashing Sustainable Development. Springer International Publishing, Suiza, pp. 259-284.

MONAGHAN A (2009). Conceptual niche management of grassroots innovation for sustainability: the case of body disposal practices in the UK. Technological Forecasting & Social Change 76(8):1026-1043. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2009.04.003, acceso 10 de marzo de 2019.

MUOK BO, KINGIRI A (2015). The role of civil society organizations in low-carbon innovation in Kenya. Innovation and Development 5(2):207-223. https://doi.org/10.1080/2157930X.2015.1064558, acceso 15 de marzo de 2019.

NELSON RR, WINTER SG (1982). An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge MA Belknap, vol. 93. https://doi.org/10.2307/2232409, acceso 7 de marzo de 2019.

PRAHALAD C (2005). The Fortune at the Bottom of the Pyramid. Pearsoneducation-Wharton School Publishing.

ROBLEDO J (2013). Introducción a la gestión de la tecnología y la innovación. Universidad Nacional de Colombia Sede-Medellín, Medellín.

ROSCA E, ARNOLD M, BENDUL JC (2017). Business models for sustainable innovation – an empirical analysis of frugal products and services. Journal of Cleaner Production 162:S133-S145. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02. 050, acceso 16 de marzo de 2019.

ROTHWELL R (1992). Successful Industrial Innovation: Critical Factors for the 1990s. R&D Management 22(3).

SACHS JD (2012). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. Lancet 379:2206-2211. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)606 85-0, acceso 10 de marzo de 2019.

SALAMON LM, ANHEIER HK, ASSOCIATES (1999). Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, Baltimore.

SAMPIERI RH, COLLADO CF, LUCIO M del PB (2010). Metodología de la investigación. McGraw-Hil, Ciudad de México, 5.ª ed.

SÁNCHEZ A, LAGO A, FERRÀS X, RIBERA J (2011). Innovation management practices, strategic adaptation, and business results: evidence from the electronics industry. Journal of Technology Management & Innovation 6(2):14-39.

SCHOT J, GEELS FW (2008). Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. Technology Analysis & Strategic Management 7325(junio). https://doi.org/10.1080/09537320802292651, acceso 14 de marzo de 2019.

SCHOT J, STEINMUELLER WE (2016). Framing innovation policy for transformative change: innovation policy 3.0.

SCHOT J, STEINMUELLER WE (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. Research Policy 47(9):1554-1567. https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011, acceso 14 de marzo de 2019.

SCHROEDER D, DALTON-BROWN S, SCHREMPF B, KAPLAN D (2016). Responsible, Inclusive Innovation and the Nano-Divide. NanoEthics. https://doi.org/10.1007/s11569-016-0265-2, acceso 17 de marzo de 2019.

SEYFANG G, LONGHURST N (2013). Desperately seeking niches : Grassroots innovations and niche development in the community currency field. Global Environmental Change 23(5):881-891. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.20 13. 02.007, acceso 12 de agosto de 2019.

SEYFANG G, SMITH A (2007). Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. Environmental Politics 16(4):584-603. https://doi.org/10.1080/09644010701419121, acceso 16 de agosto de 2019.

SEYFANG G, HIELSCHER S, HARGREAVES T, MARTISKAINEN M, SMITH A (2014). A grassroots sustainable energy niche? Reflections on community energy in the UK. Environmental Innovation and Societal Transitions 13:21-44. https://doi.org/10.1016/j.eist.2014.04.004, acceso 18 de agosto de 2019.

SMITH A, FRESSOLI M, THOMAS H (2014). Grassroots innovation movements: chal lenges and contributions. Special Volume: Sustainable Production, Consumption and Livelihoods: Global and Regional Research Perspectives 63:114-124. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.12.025, acceso 20 de agosto de 2019.

SMITH A, FRESSOLI JM, ABROL D, AROND E, ADRIAN E (2016). Introducing Grass roots Innovation Movements. En: Grassroots Innovation Movements.

SMITH A, FRESSOLI M, ABROL D, AROND E, ELY A (2016). Grassroots Innovation Movements. Routledge.

SMITH A, HARGREAVES T, HIELSCHER S, MARTISKAINEN M, SEYFANG G (2016). Making the most of community energies: three perspectives on grassroots innovation. Environment and Planning A 48(2):407-432. https://doi.org/10.1177/0308518X15597908, acceso 20 de agosto de 2019.

SONNE L (2012). Innovative initiatives supporting inclusive innovation in India: social business incubation and micro venture capital. Technological Forecasting and Social Change 79(4):638-647.

SRINIVAS S (2014). Demand and Innovation: Paths to Inclusive Development. Innovation in India: Combining Economic Growth with Inclusive Development. Cambridge University Press, Cambridge.

STEWARD F (2012). Transformative innovation policy to meet the challenge of climate change: sociotechnical networks aligned with consumption and end-use as new transition arenas for a low-carbon society or green economy. Technology Analysis and Strategic Management 24(4):331-343. https://doi.org/10.1080/09537325.2012.663959, acceso 10 de marzo de 2019.

SUÁREZ J, BLANCO F, MELLA RS, MACHADO H (1999). La gestión tecnológica y de la innovación, un factor decisivo para la competitividad. Su papel en la ganadería cubana. Pastos y Forrajes 22(1).

SUTZ J (2010). Ciencia, Tecnología, Innovación e Inclusión Social: una agenda urgente para universidades y políticas. Psicología, Conocimiento y Sociedad 1:3-49.

VALCÁRCEL M (2006). Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Lima.

VERCELLI S, BATTISTI N, DOLCETTI F, CIESIELSKA J, BARKVED L, VAN DER PANNE G-J, PROVOOST M (2014). Dialogue and Mutual Learning towards a Low Carbon Society – Experiences from 10 Countries Across Europe. Renewable Energy Research Conference, RERC 2014 58:30-35. https://doi.org/10.1016/j.egypro.2014.10.405, acceso 15 de marzo de 2019.

VILLA E, HORMECHEAS K, ROBLEDO J (2017). De la innovación competitiva a la innovación inclusiva: el rol de la universidad latinoamericana. En: Altec.

WEBER KM, ROHRACHER H (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive «failures» framework. Research Policy 41(6):1037-1047. https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.10.015, acceso 12 de marzo de 2019.

YALÇ M, GARABUAU-MOUSSAOUI I, SZUBA M (2014). Energy autonomy in Le Mené: A French case of grassroots innovation. Energy Policy 69:347-355. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.02.016, acceso 20 de agosto de 2019.

YIN RK (1994). Diseño y métodos. En: Investigación sobre estudio de casos. SAGE Publications, California, pp. 1-35.

Anexo 1. Cuestionario entrevista

Dimensión	Pregunta	Comentarios
Dirección	1. ¿A partir de qué necesidad, problema u oportunidad surgió el proyecto? 2. ¿Existen valores que motivaron o motivan la realización del proyecto? 3. ¿Cuál es el impacto que esperan generar con el proyecto a corto, mediano y largo plazo? 4. ¿Sabe usted qué son los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)? 5. ¿Considera usted que el proyecto tiene potencial de impactar en el despliegue de los ODS a corto, mediano y largo plazo?	Se buscaba indagar en la intencionalidad de generar transformaciones a nivel del sistema sociotécnico
Diversidad	1. ¿Quiénes forman parte del proyecto? 2. ¿Qué recursos considera claves para el desarrollo del proyecto? 3. ¿Qué tipo de innovación aplican?	Se pretendía identificar la diversidad de actores que participan, recursos, capacidades y tipos de innovación
Redes	1. Para ejecutar el proyecto, ¿necesitan la colaboración de otras organizaciones y/o actores de la ciudad?	Se buscaba identificar si se forman redes y nodos de acción
Procesos de abajo hacia arriba	1. ¿Quiénes fueron los promotores del proyecto? 2. ¿Cómo se desarrolla el proyecto? 3. ¿Se han presentado facilitadores o barreras para el desarrollo del proyecto por parte del Estado?	Con estas preguntas, se pretendía inferir si el proyecto posee una base social que responda a intereses locales
Distribución	1. ¿Qué beneficios trajo este proyecto para la comunidad? 2. ¿Considera usted que se presenta una distribución adecuada de los beneficios del proyecto? 3. ¿Qué factores consideran cruciales para darle sostenibilidad al proyecto?	Las preguntas estaban enfocadas en establecer si era crucial para ellos que se identificara quién gana y quién pierde con los resultados del proyecto

Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza

Inclusive and sustainable economic growth in the 2030 Agenda: a critical analysis from the perspective of food sovereignty and the rights of nature

Isabella GIUNTA
isabella.giunta@iaen.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales
(Ecuador)

Javier DÁVALOS
jdavalosg@gmail.com
Universidad Complutense de Madrid
(España)

ResumenAbstract
1. Introducción
2. El ODS 8 y su intersección con el ODS 2 y el ODS 13: narrativas, desafíos y límites
   - 2.1. Crecimiento económico: ¿con qué inclusión para el agro?
   - 2.2. Crecimiento económico y los desafíos de inclusión y hambre cero
   - 2.3. Crecimiento económico: ¿con qué sostenibilidad ambiental?
   - 2.4. Crecimiento económico y el desafío de la acción climática
3. Una revisión de las primeras medidas adoptadas
   - 3.1. Hambre cero y crecimiento inclusivo en el Examen Nacional Voluntario
   - 3.2. Derechos de la naturaleza en el Examen Nacional Voluntario
4. Acción colectiva y Agenda 2030
5. A manera de conclusión
6. Referencias

Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza

Isabella GIUNTA
isabella.giunta@iaen.edu.ec
Instituto de Altos Estudios Nacionales
(Ecuador)

Javier DÁVALOS
jdavalosg@gmail.com
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Inclusive and sustainable economic growth in the 2030 Agenda: a critical analysis from the perspective of food sovereignty and the rights of nature

Cite as/Citar como:
Giunta I, Dávalos J (2020). Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza. Iberoamerican Journal of Development Studies, 9(1):146-176.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.438

Resumen

En el artículo, se reflexiona sobre el objetivo «Crecimiento Económico y Trabajo Decente» (ODS 8) de la Agenda 2030, donde se asocia el crecimiento con inclusión y sostenibilidad ambiental, en su intersección con el ODS 2 (erradicación del hambre) y el ODS 13 (acción climática). El análisis se realiza desde dos horizontes transformadores del desarrollo planteados por movimientos sociales en Ecuador —soberanía alimentaria y derechos de la naturaleza— preguntándose: ¿cómo se conceptualizan inclusión y sostenibilidad ambiental?; ¿se adoptan acciones oficiales para romper con la discriminación, la desposesión y la sobreexplotación producidas metabólicamente por el sistema capitalista? El objetivo es analizar en qué medida las acciones reportadas por Ecuador en cumplimiento de la Agenda 2030, relativas a «crecimiento inclusivo y sostenible», «hambre cero» y «acción climática», toman distancia de las lógicas de acumulación y extractivismo y cómo la acción colectiva podría contribuir a una orientación crítica y transformadora de la territorialización de los ODS.

Palabras clave: Agenda 2030, Ecuador, soberanía alimentaria, derechos de la naturaleza, hambre cero, acción climática, acción colectiva

Abstract

In the article, it is discussed the objective of «Economic Growth and Decent Work» (SDG8) of the 2030 Agenda, where it is associated growth with inclusion and environmental sustainability, in its intersection with SDG 2 (eradication of hunger) and SDG 13 (climate action). This analysis is carried out from two transformative horizons of development proposed by social movements and organizations in Ecuador —food sovereignty and the rights of nature—, asking: how are inclusion and environmental sustainability conceptualized and what are their scope?; are there any official actions taken to break with discrimination, dispossession and overexploitation produced metabolically by the capitalist system? The main objective is to analyze to what extent the actions reported by Ecuador in compliance with the 2030 Agenda related to «inclusive and sustainable growth», «zero hunger», and «climate action» take distance from the logics of accumulation and extractivism and how collective action could contribute to a critical and transformative orientation of the territorialization of the SDGs.

Keywords: 2030 Agenda, Ecuador, food sovereignty, rights of nature, zero hunger, climate action, collective action

1
Introducción[1]

La Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, se plantea «transformar el mundo» y «no dejar a nadie atrás» a través de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que deberían permitir el logro de tres grandes desafíos: «poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad» (Naciones Unidas 2015a).

Esta agenda, en tan solo quince años, pretende resultados ambiciosos establecidos a partir del reconocimiento de las condiciones estructuralmente desiguales entre sujetos y geografías y de la definición de un horizonte de desarrollo «universal», fijando metas también para los países «desarrollados».

Ahora bien, este horizonte «universal» reproduce apuestas tradicionales en el discurso sobre el desarrollo, como crecimiento económico, aumento de la productividad agrícola, industrialización y, al mismo tiempo, se hace eco de reivindicaciones transformadoras avanzadas por movimientos sociales, como la transición hacia modelos productivos y de consumo sostenibles, la igualdad y la erradicación de la violencia.

En su conjunto, el cumplimiento de los 17 ODS requeriría un replanteamiento del (modelo de) desarrollo; sin embargo, tal reformulación resulta difícilmente trazable a través de las metas establecidas, donde aparecen una serie de cuestiones espinosas. Estas se materializan en términos de ambigüedad de indicadores y plazos que cumplirse (Vandermootele 2015), así como en el carácter limitado de las estrategias relativas al «mundo que queremos» (Alonso 2016) y a la acción que desarrollar en contra de las desiguales relaciones de poder (Denk 2016).

En este marco, en parte de la bibliografía se señala el riesgo de terminar reproduciendo como hegemónica una «episteme del mercado» (Weber 2017) o «un modelo de maldesarrollo insostenible» (Tortosa 2011, Hidalgo-Capitán *et al.* 2018) o que se debería «asumir que los ODS son parte integrante de la enfermedad» (Domínguez 2016, p. 11).

Asimismo, el peso que pueden tener las acciones colectivas llevadas adelante por actores sociales para empujar transiciones concretas en el marco de la implementación de esta agenda global está ceñido por estas ambigüedades y por el riesgo de que, más allá del plan declaratorio, sigan primando las tradicionales lógicas de acumulación, desposesión y explotación de la naturaleza. Uno de los aspectos que llama la atención es el protagonismo asignado a las (grandes) empresas en el financiamiento y la implementación de los ODS; un ejemplo, entre otros, es que la resolución que establece la Agenda 2030, al referirse a sus mecanismos de implementación, se remite al documento final de la Tercera Conferencia Internacional

1 Este texto ha sido elaborado en conjunto por los dos autores en su introducción, el epígrafe 4 y las conclusiones, mientras que los epígrafes internos son, respectivamente, de responsabilidad de Isabella Giunta los subepígrafes 2.1 y 2.2 y el 3.1 y, de Javier Dávalos, los subepígrafes 2.3, 2.4 y 3.2.

sobre la Financiación para el Desarrollo (conocida como Declaración de Adís Abeba), el mismo en el que se pone en relieve el crecimiento económico medido a través del producto interno bruto (PIB), así como la importancia del sector privado y del comercio internacional para alcanzar las metas de desarrollo (Naciones Unidas 2015b). De hecho, las empresas han participado activamente desde el diseño de la Agenda 2030, sentadas al lado de los líderes políticos y la sociedad civil: 55 corporaciones desde, principalmente, el sector extractivo (11), agroalimentario (5) y telecomunicaciones (4), 26 de las cuales basadas en Europa y 6 en Estados Unidos (Scheyvens *et al.* 2016). Además, las corporaciones asumen un rol central en la narrativa sobre la Agenda 2030, siendo proyectadas no solo como financiadoras sino como agentes principales del desarrollo y de la sostenibilidad, por ser capaces de innovar y trasladar nuevas ideas y oportunidades, en ciertos casos bajo el eslogan de una mayor eficiencia de las empresas privadas en relación con la acción pública. Tal protagonismo corporativo despierta dudas sobre las relaciones de poder y la trayectoria de innovación que se puedan ir marcando en la implementación de la Agenda 2030; en particular, en relación con la capacidad de aunar esfuerzos hacia la construcción de una mayor justicia social y ambiental.

Sin embargo, para el caso ecuatoriano, la capacidad de incidencia de los actores sociales estaría marcada, a la vez, por la institucionalización de determinados conceptos innovadores y la existencia de marcos locales que podrían ayudar a que la Agenda 2030 cumpla su objetivo transformador.

Con estos antecedentes, en el artículo se reflexiona en particular sobre algunos desafíos de la Agenda 2030, establecidos en la intersección entre el ODS 8 en su dimensión de crecimiento económico y el ODS 2, que apunta a la erradicación del hambre, y el ODS 13, con el que se pretende encarar el cambio climático. El principal objetivo es analizar cómo los derechos de la naturaleza y la soberanía alimentaria —conceptualizados por organizaciones indígenas, ecologistas y campesinas[2] (Conaie 2007; CNC-EA 2007; Mesa Agraria 2007, 2008) y recogidos en la Constitución de 2008 de Ecuador— pueden constituir «marcos locales» para la territorialización de estos objetivos globales bajo visiones transformadoras del desarrollo, así como analizar las iniciativas oficiales reportadas en el Examen Nacional Voluntario presentado por Ecuador en el año 2018. Con la referencia a «marcos locales», se busca contrastar una idea de territorialización que conlleve dinámicas verticales de imposición de políticas establecidas centralmente y transferidas a unidades territoriales; se mira, por ende, a procesos de localización que dejen paso al diálogo, adaptación y reformulación de las agendas globales sobre la base de las especificidades territoriales y la articulación con las estrategias producidas localmente por los actores sociales.[3]

2 En particular, la organización ecologista Acción Ecológica y la principal organización indígena ecuatoriana, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), para el caso de los derechos de la naturaleza y las organizaciones ecuatorianas integrantes en ese entonces de la plataforma nacional denominada Mesa Agraria y afiliadas al movimiento internacional Vía Campesina —Fenocin, CNC-Eloy Alfaro, Fenacle y Confeunassc— para la propuesta de la soberanía alimentaria; en ambos casos, en alianza con otros actores de la sociedad civil.

3 Para profundizar en esta reflexión, véase, entre otros, Gallicchio (2010), Lucci (2015) y UCLG (2017).

Así, con el artículo se busca esbozar el rol que podrían desempeñar los movimientos y las organizaciones sociales en este asunto, gracias a los logros alcanzados en relación con la institucionalización de sus visiones innovadoras y la promoción de prácticas concretas, si es que las instituciones llegaran a establecer espacios adecuados de diálogo y toma de decisiones conjuntas alrededor de ellas. Sin embargo, al mismo tiempo, se trata de problematizar los procesos concretos de institucionalización de las propuestas construidas por los movimientos sociales, teniendo presente el riesgo de que se vuelvan «significantes vaciados»,[4] es decir, oficialmente adoptados pero privados de su capacidad transformadora.

En primer lugar, en el ODS 8, se propone incentivar el crecimiento económico cualificado como sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, reconociendo la histórica desconexión entre crecimiento económico y justicia social, así como la importancia de un enfoque atento al medio ambiente. Se trata de transformaciones profundas en las lógicas dominantes, demandadas por movimientos sociales incluso a través de prácticas alternativas; por ejemplo, bajo el enfoque de la economía solidaria, para que se pongan en el centro a las personas y el patrimonio natural en lugar de la acumulación infinita. Sin embargo, las metas establecidas en el marco de este ODS no esbozan con claridad un cambio de la ratio productiva o económica.

En segundo lugar, en el ODS 2, donde se plantea el propósito de hambre cero, se mezcla la referencia a la centralidad de sistemas productivos en pequeña escala, sostenibles, biodiversos y resilientes (demandada desde hace varias décadas por movimientos campesinos, indígenas, ecologistas y de consumidores) con el omnipresente reto de multiplicar la productividad (fundamento del paradigma de la modernización agrícola y del modelo neoliberal de agricultura) (Weber 2017).

Finalmente, en el ODS 13, se plantea la lucha contra el cambio climático a través del establecimiento de medidas que los Estados deberían adoptar enfocadas hacia la reducción del riesgo de desastres, la elaboración de planes de adaptación y mitigación y una mayor educación y mejora de capacidades institucionales para afrontar las consecuencias del calentamiento global.

Así, en el ODS 8 —de por sí y en su intersección con los ODS 2 y 13—, se plantean las cuestiones que guían este trabajo: ¿qué se entiende por inclusión y cuál es su alcance?; ¿se adoptan acciones para romper con la discriminación y la desposesión producidas metabólicamente por el sistema capitalista en los territorios rurales?; ¿cómo se pretende construir el enfoque de sostenibilidad ambiental en las acciones que impulsan el crecimiento económico?; ¿qué tipo de acciones que rompan con lógicas extractivistas se emprenden para combatir el cambio climático y sus efectos?

4 Se parafrasea intencionalmente el concepto de «significante vacío» propuesto por Laclau y Mouffe (2001), que así definen aquellos significantes que no son unívocos ni fijos en el tiempo, sino que se transforman y se vuelven polisémicos gracias a la interacción entre los actores sociales que los producen, logrando proyectar imaginarios comunes; al contrario, con «significantes vaciados» se quiere subrayar las dinámicas de cooptación y normalización que determinados procesos de institucionalización imponen sobre propuestas sociales transformadoras.

En el intento de contestar estas preguntas, se han tomado en cuenta los marcos conceptuales relativos a la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza, avanzados por los movimientos sociales, así como los esquemas teóricos brindados por las corrientes de estudio posdesarrollistas, los estudios campesinos y ambientales críticos, que han ayudado en el análisis de las lógicas de desarrollo productivo y económico planteadas a nivel oficial en Ecuador.

El estudio realizado para este artículo se refiere, principalmente, a las acciones reportadas por el Estado ecuatoriano en el año 2018 como parte de su informe voluntario sobre los ODS. Es de tipo cualitativo y basado en el análisis documental, la participación en reuniones y las entrevistas a informantes clave; entre ellos, representantes de organizaciones pertenecientes al movimiento internacional: la Vía Campesina, del Grupo de Pensamiento Estratégico sobre ODS, del Ministerio del Ambiente de Ecuador y de varios Gobiernos locales.

En el artículo se presenta, inicialmente, una reflexión alrededor de las conceptualizaciones de inclusión y sostenibilidad y de la encrucijada entre ellas y el paradigma del crecimiento económico, para luego abordar el análisis de los ODS identificados, a la luz de los principios de la soberanía alimentaria y de los derechos de la naturaleza. Finalmente, en el texto se desarrolla una aproximación a medidas oficiales concretas y a los desafíos para la acción colectiva de organizaciones y movimientos sociales en Ecuador.

2
El ODS 8 y su intersección con el ODS 2 y el ODS 13: narrativas, desafíos y límites

Es amplia la bibliografía donde se argumenta críticamente sobre el divorcio entre la receta tradicional del «desarrollo como crecimiento económico» y la inclusión social o la sostenibilidad ambiental. Las evidencias sobre las disyunciones entre, por un lado, crecimiento económico y superación de pobreza e injusticia social y, por el otro, entre crecimiento económico y sostenibilidad ecológica han impuesto, desde hace tiempo, la necesidad de reformulaciones en el orden discursivo sobre el desarrollo y en las agendas de la cooperación internacional.

Desde los años sesenta, emerge un nutrido debate, en el que se critica la equivalencia entre desarrollo y crecimiento económico y se denuncian las falsas expectativas planteadas por las teorías de la modernización en términos de reducción de las desigualdades («teoría del goteo») y crecimiento sin límites (ecológicos o sociales). Este debate fundamenta las progresivas reformulaciones del concepto de desarrollo alternativo (es decir, enfoque de las nece-

sidades básicas insatisfechas, desarrollo humano, desarrollo sostenible y desarrollo basado en derechos) (Seers 1969, Sen 1983, McMichael 1996, Sachs 2010) y ha alimentado la generación de propuestas alternativas, más allá de la idea del desarrollo (alterdesarrollo, posdesarrollo, decrecimiento, buen vivir, etc.) (Escobar 1995, Latouche 2006, Gudynas 2011a). Sin embargo, en el marco de la Agenda 2030, se asocian muchos de estos conceptos. A continuación, se reflexiona críticamente sobre esta operación, tratando de evidenciar las contradicciones, pero también de identificar las oportunidades que se abren entre las mallas sueltas de los lineamientos «universales» para el desarrollo pos 2015.

2.1. Crecimiento económico: ¿con qué inclusión para el agro?

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial han promovido el enfoque del «desarrollo económico incluyente» (DEI), afirmando que el crecimiento económico debe (y puede) ser propobre y, a la vez, capaz de luchar contra la exclusión. Hoy se habla también de «crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo» (como en el caso de la Agenda 2030), de «crecimiento verde incluyente» (en términos del Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]) o, simplemente, de «crecimiento inclusivo». En todo caso, las estrategias operativas que surgen son convergentes y la «inclusividad» es una adjetivación constante, aunque sus contornos muchas veces sean evasivos.

En el orden del discurso de los organismos multilaterales, es posible participar tanto en el crecimiento (contribuyendo a ello), así como en los beneficios que ello conlleva. En particular, en la lógica del PNUD (2014, p. 12), el DEI se funda en estrategias que fortalecen las capacidades productivas de los grupos más empobrecidos, incrementando sus oportunidades de generación de ingresos y empleo. En esencia, el DEI se conceptualiza como un «desafío» compartido entre individuos, instituciones públicas y agentes privados y que debe concretarse a través de tres ejes principales: *a)* articulación y optimización de las políticas nacionales y locales; *b)* fortalecimiento de la capacidad productiva de los más vulnerables con el fin de promover la empleabilidad, el trabajo por cuenta propia y un espíritu emprendedor, y *c)* generación de mercados que promuevan la inclusión de poblaciones de bajos ingresos en cadenas de valor, preestablecidas y sólidas, en calidad de proveedoras de trabajo asalariado («empleo inclusivo») o de materias primas y servicios, como productoras o empresarias («proveeduría inclusiva»). En tales «negocios inclusivos», existe, por un lado, la empresa «ancla», que controla la cadena de valor y, por el otro, quien suministra; es decir, personas, grupos u organizaciones que se vinculan al proceso gobernado por la empresa líder.

Aquí, sin embargo, resulta fundamental cuestionar algunos mecanismos: *a)* el proceso de toma de decisiones a lo largo de la cadena productiva; *b)* el ejercicio del control sobre los medios de producción; *c)* la elección del modelo de producción; *d)* la generación de empleo (tipo, relaciones, calidad y garantías, etc.); *e)* la forma de acceso al mercado y, finalmente, *f)* la repartición de ganancias entre la empresa «ancla» y los sujetos abastecedores, en la cadena de valor. De la configuración de estos mecanismos depende el grado de inclusión que estas iniciativas pueden producir.

El mismo PNUD (2014) llega a vislumbrar que la producción incluyente y las luchas contra la pobreza y la desigualdad dependen, esencialmente, de la capacidad de incidir en la cadena, de manera que el valor acumulado y el control sobre la propiedad se redistribuyan teniendo la equidad como horizonte y procedimientos democráticos como norma para la toma de decisiones; es decir, este modelo plantea diferentes etapas evolutivas del desarrollo económico inclusivo, que van desde el suministro sencillo hasta la reubicación de los grupos vulnerables en otros anillos de la cadena de valor, aproximándose a aquellos en donde, por lo general, la concentración de los beneficios es más alta.

Como se ha resaltado, en este artículo se analiza la capacidad de producir inclusión desde la lente de la soberanía alimentaria (Desmarais 2008, McMichael 2008, Patel 2009, Edelman 2014), promovida por organizaciones sociales ecuatorianas (en particular, ligadas al movimiento internacional Vía Campesina) (CNC-EA 2007; Mesa Agraria 2006, 2007, 2008, 2009) y reconocida en la Constitución de 2008 (Muñoz 2010; Becker 2011; Rosero Garcés *et al.* 2011; McKay *et al.* 2014; Giunta 2014, 2018a, 2018b).

Con este fin, el análisis del sector agrario permite observar si el paradigma del «crecimiento económico inclusivo» se puede estirar para responder, en contextos rurales, al mandato constitucional de una transición hacia la soberanía alimentaria, en el marco de un régimen de buen vivir y una economía declarada como social y solidaria o, más bien, este enfoque responde a la lógica neoliberal que, en el campo, concentra poder y ganancias en la agroindustria, fomentando procesos de descampesinización —entendida como la progresiva erosión o hasta desaparición de prácticas campesinas (Ploeg 2010), bajo la presión de modelos capitalistas de producción agrícola (Martínez Valle 2014)—, así como de financiarización, vía endeudamiento masivo y especulación financiera también en el sector agroalimentario (Moore 2010, Clapp 2014).

Luego de la aprobación de la Constitución de 2008, el proceso denominado «Revolución Ciudadana» no produjo cambios radicales en las relaciones de poder en el ámbito agroalimentario, reproduciendo la «deuda agraria» histórica (Giunta 2014, 2018b; McKay *et al.* 2014; Clark 2017). Con una estructura agraria caracterizada por una extrema concentración de la riqueza, así como del control so-

bre los medios de producción (Carrión y Herrera 2012), los campos ecuatorianos registran la presencia difusa de una agricultura familiar dedicada a la pluriactividad y con un acceso limitado a tierra, infraestructura y capitales, junto con una muy circunscrita agricultura familiar empresarial y una significativa agroindustria dirigida, principalmente, a la exportación de *commodities.* En junio de 2019, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC 2019), en el área rural, la pobreza alcanzaba el 43,8 %, la pobreza extrema el 17,9 % y se registraba un coeficiente de Gini de 0,44. En el país, la concentración de la propiedad es muy alta: el 64,4 % de las unidades de producción son menores de cinco hectáreas, pero, en total, ocupan solo el 6,3 % de la superficie agrícola (Carrión y Herrera 2012, ECLAC *et al.* 2012). Por otro lado, solo el 8,3 % de las unidades de producción encabezadas por hombres recibe crédito, un porcentaje que desciende al 4,6 % en el caso de unidades encabezadas por mujeres (Namdar-Irani *et al.* 2014).

Esta estructura agraria profundamente desigual es herencia colonial, pero ha sido reproducida también por los procesos de modernización agrícola que han conllevado fenómenos de concentración de las tierras, migración y descampesinización.

No obstante su marginación, las unidades familiares campesinas —de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Ministerio de Agricultura— desempeñan un rol fundamental para la seguridad alimentaria nacional, al cubrir más del 65 % de la producción de alimentos consumidos. Esto ocurre a pesar de la concentración de poderes que marca el mercado nacional de alimentos: tres empresas controlan el 91 % del comercio agroindustrial y de los supermercados —Corporación Favorita (50 %), Corporación El Rosado (31 %) y Mega Santa María (10 %)—; la empresa Pronaca, por sí sola, controla el 62,16 % del comercio de la carne; dos empresas controlan el 92,22 % de la producción de aceites y otras cinco el 61 % del mercado de los productos lácteos; es decir, se trata de condiciones similares a monopolios, que incluso se han consolidado durante la pasada década (Iturralde 2013).

Por ende, en Ecuador, estrategias contra la inseguridad alimentaria y para la promoción de sistemas agrícolas sostenibles que rescaten las pequeñas producciones (ODS 2) y pretendan producir crecimiento económico inclusivo y sostenible (ODS 8) deben enfrentar las condiciones materiales de exclusión y desigualdad que marcan la cuestión agroalimentaria.

2.2. Crecimiento económico y los desafíos de inclusión y hambre cero

En el ODS 2, se plantea poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, en el marco de la promoción de una agricultura sostenible.

En primer lugar, hay que preguntarse qué modelo de agricultura (Ploeg 2010) y qué tipo de régimen alimentario (McMichael 2015) se plantea en este objetivo. De hecho, existen varias maneras de pensar y hacer agricultura «sostenible», que van desde una «agricultura de bajo impacto ambiental» en la que, simplemente, se propone una reducción de contaminantes a una agricultura orgánica como solución técnica alineada a determinados reglamentos y certificaciones. También se va afirmando la agricultura *smart,* es decir, que pretende ser climáticamente inteligente. A los mencionados se suman planteamientos en los que se repiensa la agricultura de forma más radical, como es el caso de la agroecología. Esta última es una propuesta que no se circunscribe a las dimensiones técnicas, sino que se refiere al modelo mismo de agricultura, reflejando una mirada integral sobre el ecosistema y el sistema social. Así, en la agroecología, se plantea el «diálogo de saberes» entre conocimientos científicos y saberes autóctonos, buscando tecnologías sustentables y saludables y respetando la diversidad biológica y cultural (Altieri 2002).

En esta óptica, la transición hacia un régimen de soberanía alimentaria implica, ante todo, superar el enfoque de la modernización agrícola, que ha sido impuesto con la primera revolución verde y sus sucesivas reproducciones (Otero 2013) y que ha exportado el modelo estadounidense de agricultura industrial en calidad de «paradigma tecnológico» de la modernidad.

En este enfoque modernizador, se privilegia un modelo basado en la agricultura industrial, donde se busca el máximo rendimiento en el menor tiempo posible, en una plena integración al mercado: se produce para vender, no para el autoconsumo o para restablecer el ciclo productivo. Sin embargo, este tipo de agricultura produce graves impactos ecológicos e implica una fuerte dependencia hacia lo externo, en términos de saberes, semillas híbridas, mano de obra o circuitos de comercialización extremadamente largos, entre otros.

No obstante, el paradigma de la modernización agrícola se ha afirmado fabricando el discurso sobre el atraso y la ineficiencia del modelo campesino de agricultura e invisibilizando su capacidad de generar «equilibrios» ecológicos y sociales (Chayanov 1966, Ploeg 2013); es decir, se ha impuesto la idea de que el campesinado es incapaz de producir modernidad y debe ser modernizado.

En contraposición a estos procesos, la soberanía alimentaria es entendida como «el derecho de los pueblos, las comunidades y los Estados para decidir sobre sus propias políticas agroalimentarias y a alimentos sanos y culturalmente apropiados, producidos gracias a métodos ecológicos y sostenibles» (Foro para la Soberanía Alimentaria, Declaración de Nyeleni). A diferencia del concepto *mainstream* de la seguridad alimentaria, en esta propuesta también se reivindica el derecho al acceso a los medios para producir los ali-

mentos en sistemas locales de acuerdo con las condiciones específicas, ecológicas y culturales de los territorios.

Planteada inicialmente por el movimiento internacional Vía Campesina a finales de los años noventa y luego asumida a nivel planetario por amplios movimientos sociales que incluyen consumidores, esta propuesta tiene como fundamentos la desmercantilización de los alimentos, su reterritorialización y la centralidad del modelo campesino de agricultura en una óptica de «coproducción» entre seres humanos (productores y consumidores) y con la naturaleza (buscando la reproducción de la base de recursos naturales utilizada en los ciclos agrícolas) (Ploeg 2010, 2013).

En este marco, la propuesta de la soberanía alimentaria implica una conversión productiva basada en la agroecología (Altieri y Toledo 2011) y una transición económica hacia la economía solidaria (Coraggio 2013, Mance 2016, De Sousa Santos y Rodríguez 2011), con transformaciones pensadas a través de la promoción de circuitos cortos y alianzas entre campo y ciudad. Además, el movimiento internacional Vía Campesina (2009b) resalta que esta propuesta puede funcionar como solución para reducir los impactos del cambio climático, por adaptarse a los ecosistemas y diversificar las estrategias productivas.

Al territorializar el ODS 2, se deberían tomar en cuenta estas transiciones, puesto que la Constitución de 2008 ha reconocido la soberanía alimentaria como objetivo prioritario del Estado ecuatoriano.

Ahora bien, respecto a este reto, una de las metas del ODS 2 consiste en duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, al mismo tiempo que se promueva el acceso equitativo a los factores de producción. Una meta complementaria se refiere a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, direccionando hacia la aplicación de prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y, al mismo tiempo, mantengan los ecosistemas y la agrobiodiversidad. Otros propósitos se refieren al aumento de inversiones en infraestructura rural, investigación y asistencia, incluso para el desarrollo tecnológico y la difusión de los bancos de genes.

En suma, estas metas transitan entre visiones opuestas del desarrollo en general y de la cuestión agroalimentaria en específico, tomando elementos tanto desde el paradigma de la modernización agrícola (reproduciendo sus principios dominantes: aumento de la productividad y crecimiento) como desde propuestas alternativas, como la soberanía alimentaria, al plantearse la centralidad de las pequeñas producciones, la sostenibilidad de la producción y del consumo, la gestión de la agrobiodiversidad y, en general, la conservación de los ecosistemas.

Tal ambigüedad deja abierta la posibilidad a la reproducción de los patrones impuestos por la modernización agrícola, recurriendo a algunas panaceas relativas a la inclusión de los marginados y la

reducción de contaminantes, tratando de «pintar de rosa y de verde» un modelo extremadamente excluyente y extractivista como aquel de la agricultura industrial y, en general, del régimen alimentario corporativo (Friedmann y McMichael 1989, McMichael 2015). Pero, al mismo tiempo, deja abierta —si hubiera la voluntad política de Gobiernos nacionales y subnacionales— la posibilidad al impulso de iniciativas innovadoras inspiradas en la valorización de los sistemas agroalimentarios locales, capaces de reconocer el rol de los sectores campesinos y de la pesca artesanal en la garantía de alimentos sanos y culturalmente adecuados, pensados no como mercancía sino como un derecho.

2.3. Crecimiento económico: ¿con qué sostenibilidad ambiental?

En el paradigma de desarrollo sostenible que orienta los postulados de la Agenda 2030, se hace alusión a lo establecido en el Informe Brundtland (1987), donde se señala que desarrollo sostenible es «aquel que permite satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas». Así, la resolución de la Asamblea General que adoptó los ODS señala: «Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras» (Naciones Unidas 2015a, p. 2).

Esta resolución se produjo en un contexto global de ampliación de las fronteras extractivas y enorme impulso a la apertura comercial internacional. A su vez, se dio en el marco de la aceleración del cambio climático generado por las emisiones de gases de efecto invernadero, multiplicadas en las últimas décadas gracias a la «implantación del sistema de libre comercio internacional y de la producción deslocalizada como norma» (Klein 2015, p. 108). Sin embargo, en análisis críticos de esta agenda se señala que su visión de la sostenibilidad sería más bien débil. En este sentido, Domínguez (2016, p. 14) señala que «no se ha considerado el tema de los límites planetarios al crecimiento» y que, por tanto, el concepto de desarrollo sostenible «sigue dominado por la noción blanda de sostenibilidad (desacoplamiento), asociada al llamado crecimiento verde (el nuevo negocio de transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo), que está presente, sin contar el ODS 13, en diversas metas de 11 de los 17 ODS».

En efecto, la idea del desarrollo sostenible (como una de las formas de «desarrollo alternativo») ha sido ampliamente debatida y contrastada con otras visiones de posdesarrollo o de «alternativas al desarrollo», buscando politizar y superar recetas como el progreso

unilineal y el crecimiento sin límite y haciendo hincapié en el valor de la creación de nuevos paradigmas desde los conocimientos locales.[5]

En ese marco, siete años antes de la aprobación de la Agenda 2030, Ecuador adoptó una Constitución donde se estableció un cambio en su régimen de desarrollo, reemplazando la «economía social de mercado» de la Constitución de 1998 por la idea del buen vivir o *sumak kawsay,* con raíces en la cosmovisión indígena andina. Así, se estableció que el régimen de desarrollo sería un conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales que buscaría «que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza» (Asamblea Constituyente 2008, art. 75).

Adicionalmente, recogiendo los principales reclamos de las luchas de los movimientos ecologista e indígena (Conaie 2007), la Constitución reconoció los derechos de la naturaleza (Acosta y Martínez 2011, Acosta 2014, Gudynas 2011a, Prieto Méndez 2013), al señalar que «[l]a naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos» (Asamblea Constituyente 2008, art. 71). En este sentido, Gudynas señalaba que «la formalización de los derechos de la Naturaleza o el Buen Vivir en la actual Constitución del Ecuador, posiblemente sea uno de los mejores ejemplos de articulaciones entre la sociedad civil y la sociedad política» (2011, p. 101). Según este autor, «la aprobación ciudadana de un texto constitucional que reconoce los Derechos de la Naturaleza, seguramente representa el primer caso de una situación que pasará a ser una referencia básica en las próximas décadas del siglo XXI» (Gudynas 2011a, pp. 101-102).

Así, Ecuador asumió el reto de una transición ecológica en su modelo de desarrollo, buscando establecer relaciones recíprocas con la naturaleza, inspirado en la cosmovisión y prácticas milenarias de los pueblos originarios y la lucha por el cuidado de sus tierras. Antecedentes pueden encontrarse en intelectuales como Aldo Leopold, quien hablaba, en 1949, de los derechos de las cuencas fluviales y de los bosques primarios a «continuar existiendo», siguiendo una «ética de la Tierra» que cambie el rol del ser humano de «conquistador de la comunidad terrestre al de simple miembro y ciudadano de ella» e incentivando el mutuo respeto entre sus miembros y hacia la comunidad (1949, cit. por Klein 2015, p. 232). Más adelante, las ideas de la ética del cuidado (Comins Mingol 2018) y de la ciudadanía cuidadora (Sevenhuijsen 2003) se enmarcarían en este tipo de relacionamiento armonioso de las comunidades entre sí y con la naturaleza (Gudynas 2019, Salazar *et al.* 2012).

5 Véase, por ejemplo, Escobar (1986, 2005) y Latouche (2006, pp. 9-34).

Siguiendo el análisis, Gudynas considera que los derechos de la naturaleza constituyen una mirada «superfuerte» de la sostenibilidad, que permite avanzar hacia una perspectiva biocéntrica, caracterizada por reconocer valores propios en la naturaleza, independientemente de su utilidad a la especie humana, siendo estos valores ecológicos, estéticos, religiosos o culturales. Del mismo modo, esto significa la existencia de compromisos éticos hacia ella por ser sujeto de derechos, adoptando la idea de *patrimonio* natural, más allá del concepto tradicional de *capital* natural o de *recursos* naturales (Gudynas 2011a, p. 85).

Ahora bien, los procesos de extracción y explotación de los recursos naturales se profundizaron en la década que siguió a esta declaratoria y los enunciados constitucionales no han llegado a concretarse. Este fenómeno, que se ha calificado como «extractivismo progresista», ha sido fuertemente denunciado por los movimientos sociales[6] y ampliamente estudiado por autores como Svampa (2016), Martínez Alier y Jusmet (2015), Acosta (2011, 2014) y Gudynas (2011a, 2012). En estos estudios se establece que, a pesar de los avances constitucionales, el progresismo latinoamericano no cambió la relación del sistema económico con la naturaleza, sino que se centró en redistribuir las utilidades procedentes de la extracción de recursos naturales nacionalizados y comercializados, en gran parte, con China.

Esto se evidencia en datos del *Atlas of Economic Complexity* y de Cepal recogidos por Domínguez y Caria (2016, p. 108-109), quienes señalan que, durante el *boom* de los *commodities,*[7] «los países andinos o bien mantuvieron su especialización primaria (Ecuador) o la acentuaron reprimarizando sus exportaciones (Bolivia, Perú y, sobre todo, Colombia)», con un generalizado aumento de «la concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios». En el caso específico de Ecuador, las exportaciones de productos primarios sobre el total de exportaciones pasaron del 90,7 al 93,8 % según esta publicación.

Más allá de esto, el marco normativo de los derechos de la naturaleza «hace explícito el mandato de proteger el ambiente por sus valores propios independientemente de si ello puede generar algún rédito económico» (Gudynas 2011a, pp. 99 y 100). Por ello, en tanto mandato constitucional, estos derechos marcarían, a nivel local, la orientación para conseguir modos de vida que se sustenten en una relación de cuidado y reciprocidad con la naturaleza, y no en la extracción unilateral de beneficios.

2.4. Crecimiento económico y el desafío de la acción climática

En el ODS 8, se establece la idea de «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible»; por ende, se impone como premisa la necesidad de crecer. En este sentido, el sistema de

6 Véase, por ejemplo, el pronunciamiento titulado «CONAIE anuncia movilización nacional por el agua, la vida y contra la corrupción» de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, del 8 de noviembre de 2018 (Conaie 2018).

7 Sobre el tema de *commodities* y extractivismo, véase Svampa (2013) y Gudynas (2011b), entre otros.

indicadores establecido por Naciones Unidas propone como herramientas para la medición de estas metas a la «tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita» y «a la tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada» (Naciones Unidas 2017, p. 13).

Para ser «sostenible», las metas del ODS 8 señalan la necesidad de «desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental», proponiendo como mecanismo el mejoramiento de la eficacia en la producción y consumo de recursos mundiales. Así, en la meta 8.4 se establece: «Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente». Este desacoplamiento *(decoupling)* ha sido ampliamente posicionado desde instituciones oficiales en informes como *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth* (UNEP 2011).

Esta idea de desacoplamiento entre la economía y el uso de recursos materiales, cuya base es la innovación tecnológica, ha sido criticado, dada la necesidad biológica de regeneración del patrimonio natural y social que debe ser usado en primera instancia para mantener los niveles de producción y consumo. Domínguez (2016, p. 22) señala que esta lógica responde a «la noción de sostenibilidad blanda o desmaterialización relativa que considera que el crecimiento económico (basado en el desacoplamiento o menor consumo de energía por unidad de PIB) es la solución a los problemas ambientales».

En relación con América Latina, en el informe *La ineficiencia de la desigualdad* de Cepal (2018), se destaca que su forma de crecimiento actual es insostenible a medio y largo plazo, ya que «no se ha producido en la región un desacople significativo entre el crecimiento económico y sus requerimientos energéticos» y que los «niveles actuales de emisiones y de eficiencia energética están estancados muy lejos de los niveles deseables para el desarrollo sostenible y de los alcanzados en otras partes del mundo», por lo que, al «mantenerse esta tendencia, se incumplirían las metas climáticas del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (Cepal 2018, p. 45).

Según el mismo informe, «el centro de la estrategia para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo sostenible con igualdad es avanzar en un cambio estructural progresivo mediante un gran impulso ambiental», lo que se podría realizar a través de una estrategia calificada como «descarbonización», gracias al uso de tecnologías digitales en la producción, así como la progresiva reconversión tecnológica y energética en ámbito industrial (Cepal 2018, p. 64). Entre los ejemplos planteados, constan ciudades inteligentes, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible del agua dulce, así como el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables. Tales

iniciativas son planteadas como opciones «de diversificación productiva en una agenda transformadora que genere las condiciones materiales para la inclusión social al mismo tiempo que oriente las inversiones en una trayectoria de crecimiento bajo en carbono» (Cepal 2018, p. 64).

Así, es evidente que América Latina debe superar el crecimiento basado en la dependencia de los combustibles fósiles y la extracción de minerales. Cualquier intento de abordaje e implementación efectiva del ODS 13 debería pasar, por ejemplo, por dejar un gran porcentaje del petróleo bajo tierra (EJOLT 2013). El modelo extractivista, donde no se contemplan los límites planetarios, se ampara en el modelo de acumulación por desposesión (Harvey 2014) y es una de las principales causas del cambio climático por el alto nivel de emisiones que implican la extracción y la quema de combustibles fósiles (Martínez Alier y Jusmet 2015), debe ser sustituido en un marco de derechos de la naturaleza.

De este modo, el desafío marcado por las metas del ODS 8 —donde se propone mantener el crecimiento y la productividad económica mediante la innovación, la diversificación, la tecnología y el financiamiento, a través de una «economía verde»— debería verse acompañado por el planteamiento de limitante al paradigma del crecimiento económico basado en el extractivismo establecido por los derechos de la naturaleza, ya que esta dejaría de ser meramente un objeto susceptible de apropiación. Tal como señala Acosta (2014, p. 1), «si queremos que la capacidad de absorción y resiliencia de la Tierra no colapse, debemos dejar de ver a la Naturaleza como la fuente para el crecimiento y debemos, por cierto, construir otra economía para otra civilización».

Si bien Ecuador tiene un aporte mínimo en las emisiones históricas globales de gas de efecto invernadero (GEI), «que apenas alcanza el 0,09 %», se ha planteado en su Estrategia Nacional de Cambio Climático dos líneas de acción de lo relativo a mitigación: rebajar «las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y aumentar los sumideros de carbono en Sectores Estratégicos» y reducir «la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente a los impactos del cambio climático» (Ministerio del Ambiente de Ecuador 2012, p. 13). Esto puede significar resultados positivos en la medición de los indicadores, como «huella material en términos absolutos, huella material per cápita y huella material por PIB; consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB», establecidos para la meta 8.4 de los ODS (Naciones Unidas 2017, p. 17).

De este modo, a nivel local, el marco de los derechos de la naturaleza podría permitir una nueva luz en el proceso de localización de los ODS 8 y 13 y orientar tanto las intervenciones de política pública como las acciones desde lo social y lo privado, con el fin de cumplir, de manera efectiva, las metas de acción climática de la

Agenda 2030, en cuanto la reducción del riesgo de desastres, una mayor educación y mejora de capacidades institucionales y planes de adaptación y medidas para la mitigación (con énfasis en los indicadores de «desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero»).

3
Una revisión de las primeras medidas adoptadas

Ecuador presentó su Examen Nacional Voluntario en el año 2018 ante el Foro de Alto Nivel de Naciones Unidas. En el informe, el Estado señala que «el país ha establecido mecanismos para la alineación, seguimiento y evaluación de su planificación con los objetivos de la Agenda 2030» (Senplades 2018, p. 21). Entre las herramientas para el seguimiento y cumplimiento de la Agenda, se señala el Decreto Ejecutivo número 371 de abril de 2018, en el que se declara «como política pública del Gobierno Nacional, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación a la planificación y desarrollo nacional» (Senplades 2018, p. 21).

En este informe se establece que el «rol que desempeñan los distintos actores de la sociedad civil en el cumplimiento de los ODS es altamente relevante» (Senplades 2018, p. 21). En todo caso, se reconoce que «Ecuador aún está en proceso de empoderar a la ciudadanía sobre la importancia de los objetivos mundiales de desarrollo»; sin embargo, remarcando que «varias acciones han provenido de la iniciativa ciudadana, promovidas mediante procesos de diálogo en los que dan a conocer la Agenda 2030 como una prioridad global y nacional, cuyos principios deben adoptarse tanto en las políticas públicas como privadas» (Senplades 2018, p. 21). De la misma forma, en el informe se recalca que, en el país, se están ejecutando acciones en el marco del cumplimiento de los ODS por parte de diversos actores, como son el Estado, las empresas, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. En esta reflexión, cabe señalar que no se presentaron contrainformes o informes sombra por parte de la sociedad civil, para poder contrastarlos con lo dicho por el Estado en su examen.

3.1. Hambre cero y crecimiento inclusivo en el Examen Nacional Voluntario

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND) incluye un eje denominado «Economía al Servicio de la Sociedad», en el que se plantea consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización (objetivo 4); impulsar la produc-

tividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria (objetivo 5), y desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el buen vivir rural (objetivo 6).

Es decir, en el plano enunciativo, se afirman la soberanía alimentaria y la transformación de la economía para ponerla al «servicio de la sociedad» y se mencionan como prioritarias la asociatividad, la redistribución de tierras, el acceso equitativo a los medios de producción, la promoción de circuitos alternativos de comercialización y de la economía popular y solidaria.

Sin embargo, los indicadores establecidos en el marco de este eje se concentran hacia la estabilidad económica y monetaria, así como la recaudación de tributos, y reafirman las tradicionales aspiraciones hacia el aumento de las exportaciones y de la productividad abordando, marginalmente y de forma borrosa, las apuestas de inclusión económica y de soberanía alimentaria.

El Plan de Desarrollo sitúa el crecimiento económico y el desarrollo de las capacidades para lograr la soberanía alimentaria en objetivos diferentes. Sin embargo, los temas agropecuarios y agroindustriales se abordan como ámbitos del crecimiento económico, fijando como meta el aumento de la productividad agrícola nacional y de las exportaciones. Esta separación puede sugerir el manejo de una agricultura industrial fuertemente extractiva como política económica, mientras que la atención a las zonas rurales empobrecidas se delega a políticas socioeconómicas (objetivo 6).

En segundo lugar, las políticas previstas en este eje enuncian el acceso equitativo a los recursos y hacen referencia a mercados y sistemas productivos alternativos, aludiendo a la participación de las agriculturas familiares campesinas y a la promoción de la economía solidaria. Se asocian algunas metas sobre la reducción de la pobreza rural, la reducción del margen de intermediación en productos alimenticios hasta el año 2021 y el incremento del acceso a recursos y del consumo de productos nacionales. Sin embargo, a diferencia de otras metas, no se fijan indicadores numéricos ni medidas ligadas a fomentar sistemas alimentarios locales, agroecológicos, campesinos y basados en la economía solidaria. Para esta última, las metas apuntan a un incremento de su participación en las compras públicas y los supermercados, pero sin establecer techos mínimos a ser alcanzados.

Algo similar ocurre en el informe sobre el Examen Nacional Voluntario (ENP) cuando, al realizar su reporte relativo al ODS 2, el Estado ecuatoriano señala la «apuesta por soluciones enmarcadas en la economía popular y solidaria» y que es necesario garantizar «incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas» (Senplades 2018, p. 35).

En particular, para el fomento productivo y económico en el sector rural, en el informe se presentan las políticas enmarcadas en el eje 2 del PND, antes descritas, y se reporta entre las acciones ejecutadas el programa denominado Gran Minga Nacional Agropecuaria, descrito como «una estrategia de modernización agropecuaria», con la que se busca generar empleo, ingresos, inclusión, diversificación productiva y un incremento de la productividad rural (Senplades 2018, p. 37).

Es decir, se apuesta por la modernización agrícola, sin hacer énfasis sobre visiones innovadoras basadas en la soberanía alimentaria, mientras que las otras acciones reportadas se refieren a políticas sociales y de salud para sectores vulnerables.

Por el lado del ODS 8, en el ENP se recalca el propósito de estabilizar las finanzas públicas, fomentar la productividad y el empleo, promover el acceso a los factores de producción y fortalecer el sistema económico definido como «social y solidario», pero afirmando que las exportaciones siguen siendo determinantes para generar «suficiente circulante en la economía» y empleo (Senplades 2018, p. 66).

Como mecanismos para el cumplimiento de este ODS, se reporta la Política Industrial 2016-2025 para el fomento productivo y la promoción de exportaciones de las empresas industriales, el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea, el Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil y, finalmente, un catastro de organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

Por ende, la única acción reportada y enfocada hacia una economía más inclusiva se refiere a una etapa incipiente (un censo de actores), al mismo tiempo que se deberían cuestionar las oportunidades y los impactos del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea para las pequeñas producciones rurales del país, profundamente diferentes de los grandes grupos económicos, como el sector bananero.

3.2. Derechos de la naturaleza en el Examen Nacional Voluntario

En el PND se establece como uno de sus objetivos «garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones», dentro del eje 1 («Derechos para todos durante toda la vida»), de modo que se incorpora este mandato constitucional en la planificación nacional.

En su reporte relativo al ODS 13, el Estado ecuatoriano señala que la «planificación nacional contempla políticas para implementar mecanismos que incentiven la producción y consumo ambientalmente sano» (Senplades 2018, p. 96). En este apartado, establece las siguientes dos políticas del PND como vinculadas con el ODS 13: incentivar la producción y consumo ambientalmente responsables,

con base en los principios de la economía circular y bioeconomía, fomentando el reciclaje y combatiendo la obsolescencia programada (P. 3.7) y promover buenas prácticas que aporten a la reducción de la contaminación, la conservación, la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsar estas en el ámbito global (P. 3.4) (Senplades 2018, p. 97).

Así, en el nivel de las políticas, se habla de un modelo de consumo y producción sostenible sin referencia a la base de la economía, que es la explotación de petróleo y, más recientemente, la minería a gran escala.

Al reseñar acciones relativas al cumplimiento del ODS 13, en el informe se señalan los siguientes «mecanismos»: *i)* Reverdecer el País, programa con el que se busca revertir la pérdida de cobertura forestal y la degradación de los bosques; *ii)* Proyecto «Fortalecimiento de la Resiliencia de las Comunidades», que se ejecuta en 52 parroquias con un enfoque en seguridad alimentaria y que ha diseñado e implementado medidas de adaptación en territorio incorporando criterios de cambio climático en la planificación local; *iii)* Proyecto de Gestión Integrada para la Lucha contra la Desertificación, Degradación de la Tierra y Adaptación al Cambio Climático, con medidas de adaptación que permiten disminuir la desertificación y degradación de la tierra en parroquias del país, aportando a los sectores de recursos hídricos, soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuacultura y pesca, y *iv)* Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, que tiene por objeto promover la prevención, mitigación y recuperación ante riesgos naturales y antrópicos que se presenten en el país (Senplades 2018, p. 97).

Estas acciones —si bien muy importantes a efectos de mitigación y adaptación— no indican medidas de cambio de la matriz productiva que, desde una lógica posextractivista y de respeto a los derechos de la naturaleza, sería el principal reto a medio plazo, tal como establece la política 3.7 del PND. Nuevamente el Estado se queda en la retórica cuando señala, entre los principales retos para el objetivo 13, que

> Ecuador ha asumido plenamente la protección y garantía de los derechos de la naturaleza, esto incluye el manejo responsable de los recursos naturales para beneficio de la sociedad, la protección de la diversidad biológica, la prevención de la degradación del suelo y la implementación de una respuesta adecuada al cambio climático que promueva la resiliencia de las comunidades (Senplades 2018, p. 126).

A todas luces, profundizar en el modelo extractivista no es una acción adecuada como parte de esa respuesta.

Como se puede ver, si bien el Estado ha incorporado los derechos de la naturaleza como uno de los marcos locales al hablar del ODS 13, todavía debe profundizar en la concreción de mecanismos y acciones estructurales basados en el respeto a la existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales.

4
Acción colectiva y Agenda 2030

Frente a estos desafíos, se vuelve crucial el poder constituyente de los actores sociales que operan a través de un repertorio complejo. Su acción colectiva, como lo esquematiza Melucci (1987), es bipolar entre visibilidad y latencia; es decir, a las protestas se suma la influencia directa hacia las instituciones, así como, en la latencia, la experimentación de prácticas sociales alternativas. Sin embargo, este autor remarca cómo los movimientos sociales contemporáneos impulsan modelos culturales innovativos que tienden a sobrepasar los «límites de compatibilidad» del sistema en que desarrollan la acción colectiva; en otras palabras, sus propuestas de cambio a menudo superan las capacidades de tolerancia a las variaciones del sistema dominante.

De hecho, las propuestas de la soberanía alimentaria y de los derechos de la naturaleza representan terrenos paradigmáticos de desarrollo de acciones colectivas de este tipo; así, por la magnitud de las transiciones que envuelven, la institucionalización de sus principios en la Constitución de 2008 se ha enfrentado, en la década siguiente, a las resistencias avanzadas por el sistema dominante, renuente frente a empujes tan transformadores.

En este contexto, es crucial la capacidad de los actores sociales para construir alianzas interactoriales e impulsar prácticas concretas para acumular fuerzas en favor de políticas de innovación social, tanto a nivel nacional como en los territorios de acuerdos a sus especificidades.

Es lo que se hizo en Ecuador durante el período constituyente de 2008 cuando, gracias a un panorama político favorable pero también a la construcción de alianzas con numerosos otros actores de la sociedad civil (asociaciones, fundaciones, ONG, movimientos de mujeres, ecologistas, ambientalistas, agroecológicos y de consumidores, etc.), por un lado, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) logró posicionar la propuesta de los derechos de la naturaleza y, por el otro, Fenocin, CNC-Eloy Alfaro, Fenacle y Confeunassc (todas afiliadas al movimiento internacional Vía Campesina e integrantes de la plataforma denominada Mesa Agraria)[8] consiguieron que la soberanía alimentaria fuera considerada objetivo estratégico del Estado.

En relación con la experimentación de alternativas concretas, desde los años noventa, en Ecuador y en todo el mundo, se han difundido progresivamente las redes agroalimentarias alternativas, asociadas a movilizaciones sociales en defensa de las agriculturas campesinas e indígenas, contra los recurrentes escándalos alimentarios, el rechazo a los transgénicos y gracias a una mayor sensibilidad ambiental y otros asuntos éticos, ligados al consumo crítico. Estas iniciativas resultan muy heterogéneas, pero comparten la

8 Estas son Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin); Coordinadora Nacional Campesina-Eloy Alfaro (CNC-Eloy Alfaro); Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas (Fenacle), y Confederación Nacional Campesina de Afiliados al Seguro Campesino (Confeunassc).

apuesta hacia alianzas entre productores y consumidores que practican alternativas a las cadenas alimentarias corporativas, impulsando principios comunes, como son las relaciones equitativas entre los diferentes sujetos involucrados en los circuitos alimentarios, modelos de producción más ecocompatibles y la valorización de las culturas alimentarias territoriales. Esto implica una resignificación del rol de la ruralidad, en algunos casos extremadamente vulnerable, a través de redes campo-ciudad, para garantizar alimentos sanos y adecuados para la creciente población urbana y una vida digna en el campo.

Estas prácticas alternativas, en ciertos casos ya consolidadas en Ecuador gracias al trabajo de organizaciones campesinas, indígenas, ecologistas y de consumidores críticos, son heterogéneas e incluyen reconversiones hacia la diversificación agroecológica; circuitos cortos para la venta directa entre productores y consumidores; mecanismos de apoyo a la producción campesina que pueden activar formas avanzadas de coproducción, desde responsabilización compartida para cubrir los capitales necesarios para arrancar los ciclos, así como para desarrollar los trabajos agrícolas; promoción de mercados institucionales para programas alimentarios, mercados y ferias campesinas; hasta pactos territoriales para la soberanía alimentaria capaces de incluir diversos actores, institucionales y no.

En estas alianzas campo-ciudad, la mutua confianza es crucial, en donde la calidad se vuelve un concepto multidimensional, que busca garantías sobre las formas de producción, así como la no explotación del trabajo y de los ecosistemas.

El desarrollo de estas prácticas se relaciona directamente con el debate sobre formas de economía solidaria; además, en Ecuador —que ha reconocido la soberanía alimentaria como objetivo prioritario del Estado y el sistema económico como social y solidario— representan experiencias construidas con esfuerzos de los actores sociales, muchas veces en forma completamente autónoma.

Este patrimonio merece ser valorado y estas iniciativas deberían operar como proyectos pilotos e insumos para el diseño de políticas agroalimentarias innovativas —tanto a nivel nacional como local— que estén a la altura de los principios constitucionalizados hace más de una década.

En cuanto a los derechos de la naturaleza, la acción colectiva ha estado presente desde el terreno de la visibilidad y la resistencia. Este marco ha servido para llevar adelante protestas e incluso acciones judiciales para intentar detener procesos extractivos con potencial impacto en el ambiente y las comunidades.

Una larga lista de poblaciones ha llevado adelante reclamos ante el incumplimiento de los derechos de la naturaleza, así como del derecho a la consulta ambiental y la consulta previa, por parte de agentes del Estado, con miras a beneficiar contratos con empresas

extranjeras. Con las normas constitucionales en la mano, muchas comunidades aguantan las embestidas del capital extractivista. Poblaciones como Sarayacu, Río Blanco, Sinangoe, Intag, Engabao, Muisne, Tundayme, Nankintz y, más recientemente, Girón y el territorio huaorani de la provincia de Pastaza llevan o han llevado adelante acciones amparadas en sus derechos humanos, pero también en los derechos de la naturaleza, para defender los territorios de la explotación petrolera o minera.

Cabe reseñar el caso de Girón, donde las comunidades de este cantón ubicado en la provincia de Azuay se pronunciaron con casi el 87 % de los votos en contra de la minería, en marzo de 2019. La misma provincia en las elecciones de los Gobiernos seccionales en mayo de 2019 ha elegido como máxima autoridad a un reconocido líder de lucha antiminera y por el cuidado del agua y de los páramos. Así también, el Tribunal de Garantías Penales de Puyo en el mismo año falló a favor de 16 comunidades huaorani de Pastaza, quienes sustentaron su alegato con base en los derechos a la consulta previa, libre e informada, y la autodeterminación, pero también aquellos de la naturaleza.

De este modo, el «potencial transformador» de la Constitución «paulatinamente aparece en el horizonte con luchas», como las reseñadas por Acosta (2019). Así también, el marco de los derechos de la naturaleza podría ser fundamental para impulsar o visibilizar iniciativas de acción climática que sean verdaderas catalizadoras del cambio del modelo económico y, a la vez, tengan un impacto positivo en cuanto a adaptación o mitigación al cambio climático. La Agenda 2030 presenta oportunidades para abordar esta cuestión desde la perspectiva de los derechos de la naturaleza, contemplando el respeto a su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, dando oportunidad a acciones desde lógicas posextractivistas y con alto impacto positivo en la economía local y las condiciones de vida de toda la población. En la meta 8.9, se propone, por ejemplo, «elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales». Los mismos ODS 2 (hambre cero) y el ODS 12 (producción y consumo responsables) presentan metas e indicadores interesantes en lo relativo a reducción de la huella material, la valorización de las agriculturas campesinas sostenibles, la pérdida de alimentos, el reciclaje, la educación, la investigación, etc., que podrían guiar iniciativas de actores sociales que impulsen el establecimiento de sistemas alternativos que mitiguen el cambio climático a nivel local, construyan adaptación y resiliencia y permitan salir de la trampa del extractivismo.

En concreto, los marcos locales antes descritos representan un inestimable patrimonio para resignificar y disputar el contenido y la orientación de los tres ODS analizados, así como para establecer los criterios que permitan monitorear y dar seguimiento a la implementación de la Agenda 2030. Las propuestas avanzadas por mo-

vimientos y organizaciones sociales dibujan horizontes innovadores de desarrollo, al mismo tiempo que sus prácticas indican el camino para poder materializar una orientación crítica y transformadora del modelo dominante.

Si bien es cierto que transformar estas propuestas en políticas de innovación social conlleva el riesgo de que se desvirtúe la esencia de las resistencias que plantean, por otro lado, el escenario menos alentador es que las relaciones de fuerza sean tan débiles que estas alternativas acaben nuevamente invisibilizadas, a pesar de que, en el pasado, gracias a luchas sociales, se incorporaron al debate público y fueron plasmadas en textos constitucionales.

En este sentido, es emblemático el levantamiento indígena y social de octubre de 2019, cuando miles de personas durante dos semanas, y a lo largo de todo el país, protestaron en contra del paquete de ajuste planteado por el Gobierno ecuatoriano, bajo la asesoría del Fondo Monetario Internacional, que incluía, entre otras medidas de reducción del gasto público, la eliminación de los subsidios a la gasolina y al diésel y la liberalización de sus precios, como medida de ajuste fiscal y no dentro de un plan de descarbonización. A pesar de la fuerte represión sufrida por parte de las fuerzas del orden, las protestas siguieron por más de diez días hasta lograr la derogatoria de las medidas adoptadas, que tanto rechazo social habían generado frente a sus impactos en los costes del transporte y de bienes de consumo masivo, especialmente para los sectores más populares.

Si bien es cierto que una política atenta a la cuestión climática a largo plazo debe abordar la cuestión de los subsidios a los combustibles fósiles, es imprescindible planificar progresiva y adecuadamente una transición energética, de manera que no se violen los derechos humanos y se tomen en cuenta las condiciones específicas de las poblaciones más vulnerables, para atenderlas adecuadamente y no profundizar en su condición de exclusión socioeconómica. De hecho, el caso ecuatoriano demuestra que no hay posibilidad de construir una justicia climática y ambiental sin apuntar a la justicia social y económica (Vela Almeida 2019).

5
A manera de conclusión

La Agenda 2030 es un documento calificado como un «marco general» para el establecimiento de las políticas públicas de desarrollo nacional y local, y una guía para el desempeño de los Estados, las empresas privadas y hasta las organizaciones sociales. En el centro de esta agenda, descansa la idea de que es posible alcanzar en el desarrollo el triple equilibrio de lo económico, ambiental y social.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que el paradigma imperante del crecimiento económico se sobrepone a los anhelos de inclusión económica, así como de una sostenibilidad «dura».

El informe sobre el Examen Nacional Voluntario presentado por el Estado ecuatoriano en el nivel declarativo, haciendo referencia al Plan Nacional de Desarrollo, incorpora los objetivos de la soberanía alimentaria, de la transformación de la economía para ponerla al «servicio de la sociedad» (gracias a la asociatividad, la redistribución de recursos, la promoción de circuitos alternativos de comercialización y de la economía popular y solidaria), así como los derechos de la naturaleza para una transición ecológica de los sistemas productivos y de consumo. Sin embargo, las acciones emblemáticas reportadas presentan versiones «blandas» de inclusión económica y de sostenibilidad, reproduciendo lógicas económicas, agroalimentarias y ecológicas convencionales.

La continuidad del modelo de desarrollo y de los procesos de reprimarización de la economía nacional que se ha dado en la década siguiente al período constituyente, a pesar de la presencia de Gobiernos denominados «progresistas», afecta de manera particular a los tres ODS que abordamos en este artículo. Esto plantea importantes desafíos de incidencia política para las organizaciones sociales que promovieron visiones innovadoras basadas en la propuesta de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza, relativos a lograr que los principios constitucionalizados no queden solo en la «constitución formal», sino que, paulatinamente, influyan sobre las políticas nacionales y aquellas territoriales, quizá incluso más abordables.

Con este fin, la implementación de la Agenda 2030 podría representar un terreno de oportunidades, a pesar de que reproduzca las ideas de «desarrollo» y «progreso» que generaron la «oposición epistémica» sobre la cual se fundaron propuestas alternativas, como los derechos de la naturaleza y la soberanía alimentaria. Es, justamente, la ambigüedad sobre las «visiones del mundo que se quiere» que caracteriza a la Agenda 2030 a dejar abierta la posibilidad para las organizaciones y los movimientos sociales de reivindicar sus propuestas innovadoras como estrategias para alcanzar justicia social y ambiental, incluso demostrando la viabilidad con prácticas concretas.

En este artículo, se han analizado las diferentes interpretaciones que pueden darse a los conceptos de inclusión económica y sostenibilidad en el marco de la Agenda 2030 y cómo las propuestas de la soberanía alimentaria y de los derechos de la naturaleza aportan en este debate, plasmando acciones que rompen con lógicas extractivistas para combatir la desigualdad y el cambio climático desde una perspectiva de transiciones agroalimentarias y energéticas justas.

Sin lugar a duda, existen numerosas tensiones entre las agendas de los movimientos sociales y los postulados de la Agenda 2030, que surgen a raíz de la ambigüedad de esta última sobre cómo entender la sostenibilidad y la inclusión económica; así, más allá «de poner a todos de acuerdo» en las grandes declaraciones, en los procesos concretos de implementación de los ODS, entran en juego intereses muy diversos y, muchas veces, enfrentados. Así se materializa el inevitable choque entre visiones muy heterogéneas sobre sostenibilidad e inclusión económica y los caminos que se deben recorrer para alcanzarlas: a los dos extremos, se ubican horizontes radicalmente transformadores que reformulan los modelos de economía, de producción, de consumo e incluso de democracia versus orientaciones extremadamente «blandas» que, a través de recetas basadas en «negocios inclusivos» y tecnología avanzada, reproducen los esquemas dominantes de acumulación y extractivismo.

Al mismo tiempo, soluciones «técnicas» aparentemente viables y necesarias para impulsar las transiciones proyectadas hacia el año 2030 pueden resultar muy impopulares si se planifican sin analizar los impactos diferenciados que podrían tener en poblaciones que sufren altos grados de desigualdad social y asimetría en el acceso a los recursos.

Algunas de estas contradicciones se hicieron drásticamente evidentes en Ecuador en el caso del levantamiento de octubre de 2019, que ha visto sectores sociales muy diversos —organizaciones indígenas, campesinas, feministas, estudiantiles y ecologistas, juntos con el sindicalismo— unirse en protestas multitudinarias en todo el país en contra de un paquete de reducción del gasto público, que incluía la eliminación de los subsidios a la gasolina y al diésel; en primer lugar, como ajuste frente al déficit fiscal, pero también reivindicada con justificaciones ambientales. Retiradas después de varios días de paro general, estas medidas han dejado en claro, entre otras cosas, que no puede darse justicia ambiental sin el respeto a la justicia social y económica.

Son precisamente estas tensiones las que deberían ser abordadas para permitir una adecuada territorialización de la Agenda 2030, evitando que se resuelva en un mero ejercicio formal de alineación de planes de desarrollo y, más bien, se convierta en una oportunidad de diálogo y concertación entre los planteamientos disímiles que puedan presentarse.

La Agenda 2030 es amplia y global y, detrás de sus ambiciosos enunciados, esconde debates extremadamente complejos sobre cómo entender el desarrollo, la inclusión y la sostenibilidad, que generan tensiones y conflictos de intereses entre los diferentes actores involucrados: empresas, productores, consumidores, organismos gubernamentales, organizaciones y movimientos sociales.

Por ello, para ser aplicada a nivel territorial, la agenda global se debería adaptar a cada realidad, contemplando los marcos

normativos y las agendas locales vigentes y generando procesos participativos que permitan a los diversos actores territoriales proponer y participar en la toma de decisiones e, incluso, visibilizar las tensiones entre visiones enfrentadas.

En lo relativo a la soberanía alimentaria, los principios fundantes de esta propuesta plantean el derecho al acceso no solo a alimentos sanos sino a los recursos para producirlos en sistemas agroalimentarios locales, que resulten respetuosos de los ecosistemas en los que intervienen, adecuados culturalmente, y se desarrollen acercando la producción con el consumo, en el marco de relaciones de reciprocidad entre campo y ciudad. La aplicación de estos principios debería, así como los derechos de la naturaleza, constituir la lente desde la cual filtrar las acciones que se realicen en marco de la territorialización de los ODS en Ecuador, las mismas que deberían tomar como referencia las ricas e innovadoras experiencias construidas durante años por los movimientos sociales.

De esta manera, cualquier iniciativa de crecimiento económico debería ser analizada como respetuosa o no de la existencia, regeneración y mantenimiento de los procesos reproductivos y ecológicos.

Es decir, los postulados de la soberanía alimentaria, por un lado, y de los derechos de la naturaleza, por otro, que ponen la centralidad del ser humano y la protección de la ecología como fundamentos del sistema económico, deberían constituir límites infranqueables para el diseño y ejecución de las políticas económicas de Ecuador; país que, a través de su Constitución, ha reconocido un régimen alternativo del desarrollo que aspira a mantener una relación armónica con la naturaleza y entre las comunidades.

6 Referencias

ACOSTA A (2014). Los Derechos de la Naturaleza. Fundamento para otra economía. Revista Voces en el Fénix. http://www.bion-bonn.org/fileadmin/user_upload/Acosta_Text_DDNN_-Mexico.pdf, acceso 15 de marzo de 2019.

ACOSTA A (2019). No contaban con su inteligencia: las Waorani dan la vuelta al embudo de la consulta. Amazon Frontlines. https://www.amazonfrontlines.org/chronicles/waorani-consulta-alberto-acosta/, acceso 20 de marzo de 2019.

ACOSTA A, MARTÍNEZ E (2011) (eds.). La Naturaleza con derechos: de la filosofía a la política. Abya Yala, Quito.

ALONSO JA (2016). La Agenda 2030 para el desarrollo: ¿es una agenda transformadora? Ponencia para la Conferencia Internacional de la International Leadership Association en el Recinto Modernista de Sant Pau.

ALTIERI M (2002). Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable. ECA, Buenos Aires.

ALTIERI M, TOLEDO VM (2011). The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. The Journal of Peasant Studies 38(3):587-612.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008). Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, Montecristi.

BECKER M (2011). Correa, indigenous movements, and the writing of a new constitution in Ecuador. Latin American Perspectives 38(1):38-47.
CARRIÓN D, HERRERA S (2012). Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria. IEE, Quito.
CEPAL (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Informe del trigésimo séptimo período de sesiones. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
CHAYANOV AV (1966). The theory of peasant economy. American Economic Association, Homewood.
CLAPP J (2014). Financialization, Distance and Global Food Politics. The Journal of Peasant Studies 41(5):797-814.
CLARK P (2017). Neo-developmentalism and a «vía campesina» for rural development: unreconciled projects in Ecuador's Citizen's Revolution. Journal of Agrarian Change 17(2):348-364.
CNC-EA (2007). Nuestra Propuesta Política y Plan de Gobierno Campesino. Coordinadora Nacional Campesina-Eloy Alfaro, Quito. https://www.movimientos.org/es/cloc/cnc/show_text.php3%3Fkey%3D9387, acceso 10 de enero de 2019.
COMINS MINGOL I (2018). Ética del Cuidado: hacia una autoconciencia ampliada. Cuadernos de pedagogía. Wolters Kluwer 485:56-59.
CONAIE (2007). Propuesta de la Conaie frente a la Asamblea Constituyente. Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, Quito. https://www.yachana.org/earchivo/conaie/ConaiePropuestaAsamblea.pdf, acceso 10 de enero de 2019.
CONAIE (2018). Boletín de prensa: Conaie anuncia movilización nacional por el agua, la vida y contra la corrupción de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Quito. https://conaie.org/2018/11/08/movilizacion-nacional-por-el-agua-la-vida-y-contra-la-corrupcion/, acceso 10 de marzo de 2019.
CORAGGIO JL (2013). Las tres corrientes vigentes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria (ESS): sus diferentes alcances. Revista Temas. Cultura Ideología Sociedad 75:1-15.
DE SOUSA SANTOS B, RODRÍGUEZ C (2011). Producir para Vivir. Fondo de Cultura Económica, México, DF.
DENK A (2016). Sustainable Development Goals – An (Alternative) Future Scenario, Transcience 7(1):47-50.
DESMARAIS AA (2008). The power of peasants: reflections on the meanings of La Vía Campesina. Journal of Rural Studies 24(2):138-149.
DOMÍNGUEZ R (2016). Evolución o involución del desarrollo sostenible: de cómo el desarrollo sostenible se convirtió en corriente principal. En: Lucatello S, Vera L (coords.). La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local. Instituto Mora, México DF, pp. 21-44.
DOMÍNGUEZ R, CARIA S (2016). Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural en Burchardt. En: Domínguez R *et al.* Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el *boom* de las materias primas. UASB, Quito, pp. 89-130.
ECLAC, FAO, IICA (2012). The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean. 2013. FAO, Santiago de Chile.
EDELMAN M (2014). Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges. Journal of Peasant Studies 41(6):959-978.
EJOLT (2013). Towards a Post-Oil Civilization. Yasunization and other initiatives to leave fossil fuels in the soil. http://www.ejolt.org/2013/05/towards-a-post-oil-civilization-yasunization-and-other-initiatives-to-leave-fossil-fuels-in-the-soil, acceso 15 de marzo de 2019.
ESCOBAR A (1986). La invención del desarrollo en Colombia. Lecturas de Economía 20:9-35.
ESCOBAR A (1995). Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. Woodstock, Princeton University Press.
ESCOBAR A (2005). El «posdesarrollo» como concepto y práctica social. En: Mato D (coord.). Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.

FORO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (2007). Declaración de Nyelení. 27 de febrero de 2007, Sélingué (Mali). https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_SP.pdf, acceso 20 de noviembre de 2018.
FRIEDMANN H, MCMICHAEL P (1989). Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agriculture, Sociologia Ruralis 19(2):93-117.
GALLICCHIO E (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. Eutopía 1:11-23.
GIUNTA I (2014). Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization. Journal of Peasant Studies 41(6):1201-1224.
GIUNTA I (2018a). Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador. Theomai 38:109-122.
GIUNTA I (2018b). La vía campesina para la soberanía alimentaria. IAEN, Quito.
GUDYNAS E (2011a). Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi. En: Weber G. Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en Ecuador. Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de Cooperación al Desarrollo, Quito, pp. 83-102.
GUDYNAS E (2011b). Alcance y contenidos de las transiciones al posextractivismo. Ecuador Debate 82:61-79.
GUDYNAS E (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos: las ambivalencias del progresismo sudamericano. Nueva sociedad 237:128-146.
GUDYNAS E (2019). Teologías extractivistas y espiritualidades herejes. ALAI, 1 de marzo. https://www.alainet.org/es/articulo/198488?fbclid=IwAR0O0237F9-Xvsvp7Ha6eb-98T6OrkUaXaSxKORI_kxtCa6PrWkKFbuLZgpQ, acceso 15 de marzo de 2019.
HARVEY D (2014). 17 contradicciones y el fin del capitalismo. Editorial IAEN, Quito.
HIDALGO-CAPITÁN AL, GARCÍA-ÁLVAREZ S, CUBILLO-GUEVARA AP, MEDINA-CARRANCO N (2018). Los Objetivos del Buen Vivir. Una propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Iberoamerican Journal of Development Studies. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.354, acceso 17 de septiembre de 2019.
ITURRALDE P (2013). Los ejes de acumulación en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. En: Herrera S (ed.). ¿A quién le Importa los Guayacanes? CDES, Quito, pp. 83-107.
KLEIN N (2015). Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima. Paidós, Barcelona.
LACLAU E, MOUFFE C (2001). Hegemony and Socialist Strategy, Towards a Radical Democratic Politics. Verso, Londres.
LATOUCHE S (2006). La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante? Icaria, Barcelona, pp. 9-34.
LUCCI P (2015). «Localising» the Post-2015 agenda: what does it mean in practice? Odi Report, enero.
MANCE E (2016). La Economía Solidaria en América Latina. Vozes, Petrópolis.
MARTÍNEZ ALIER J, JUSMET JR (2015). Economía ecológica y política ambiental. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
MARTÍNEZ VALLE L (2014). De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador. En: VV. AA. Tierra y Poder en América Latina (1982-2012). Ediciones Continente, Buenos Aires, pp. 123-158.
MCKAY B, NEHRING R, WALSH-DILLEY M (2014). The «state» of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia. Journal of Peasant Studies 41(6):1175-1200.
MCMICHAEL P (1996). Development and social change. A global perspective. SAGE, Londres.
MCMICHAEL P (2008). Peasants Make Their Own History, But Not Just as They Please… Journal of Agrarian Change 8 (2-3):205-228.
MCMICHAEL P (2015). Food Regimes and Agrarian Questions. Fernwood Publishing, Halifax.
MELUCCI A (1987). La sfida simbolica dei movimenti contemporanei. Problemi del Socialismo 12:134-156.
MESA AGRARIA (2006). Agenda agraria de las organizaciones del campo. Mesa Agraria, Quito.

MESA AGRARIA (2007). Soberanía Alimentaria: propuestas para la Asamblea Nacional Constituyente. Mesa Agraria, Quito.
MESA AGRARIA (2008). Propuestas de textos constitucionales. Mesa Agraria, Quito.
MESA AGRARIA (2009). Avances, límites y desafíos de la soberanía alimentaria en Ecuador. Mesa Agraria, Quito.
MINISTERIO DEL AMBIENTE DE ECUADOR (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático. Ministerio del Ambiente de Ecuador, Quito.
MOORE JW (2010). Cheap Food & Bad Money: Food, Frontiers, and Financialization in the Rise and Demise of Neoliberalism. Review 33(2/3):225-261.
MUÑOZ JP (2010). Constituyente, Gobierno de transición y soberanía alimentaria en Ecuador. En: Gascón J, Montagut X (eds.). Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina. Icaria Editorial, Barcelona, pp. 151-168.
NACIONES UNIDAS (2015a). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1 aprobada el 21 de octubre de 2015 http://undocs.org/sp/A/RES/70/1, acceso 15 de marzo de 2019.
NACIONES UNIDAS (2015b). Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Resolución A/RES/69/313 aprobada el 27 de julio de 2015. https://www.acdhrs.org/wp-content/uploads/2015/07/N1521994-1.pdf, acceso 15 de marzo de 2019.
NACIONES UNIDAS (2017). Resolución ONU A/RES/71/313 «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» aprobada el 10 de julio de 2017. http://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf, acceso 15 de marzo de 2019.
NAMDAR-IRANI M, PARADA S, RODRÍGUEZ K (2014). Las mujeres en la agricultura familiar. En: Salcedo SY, Guzmán L (eds.). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. FAO, Santiago de Chile, pp. 101-122.
OTERO G (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. Antipod. Rev. Antropol. Arqueol. 17:49-78.
PATEL R (2009). What does Food Sovereignty look like? The Journal of Peasant Studies 36(3):663-706.
PLOEG JD VAN DER (2010). Nuevos campesinos. Campesinos e imperios alimentarios. Icaria, Barcelona.
PLOEG JD VAN DER (2013). Peasants and the Art of Farming, a Chayanovian Manifesto. Halifax y Winnipeg, Fernwood Publishing.
PLOEG JD VAN DER (2014). Peasant-driven agricultural growth and food sovereignty, Journal of Peasant Studies 41(6):999-1030.
PNUD (2014). Desarrollo Económico Incluyente (DEI): documento conceptual y programático. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, pp. 7-28. http://redcemprende.org/cajaherramientasdei/wp-content/uploads/2016/01/Desarrollo-Economico-Incluyente.pdf, acceso 10 de enero de 2019.
PRIETO MÉNDEZ JM (2013). Derechos de la naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional. Quito, Corte Constitucional del Ecuador.
ROSERO GARCÉS F, CARBONELL YONFÁ Y, REGALADO VILLAROEL F (2011). Soberanía alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador. Cafolis, Quito.
SACHS W (ed.) (2010). The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power. Nueva York, Zed Books.
SALAZAR O *et al.* (eds) (2012). Los derechos de la naturaleza. Instituto de Altos Estudios, UTN, Ibarra.
SCHEYVENS R, BANKS G, HUGHES E (2016). The Private Sector and the SDGs: The Need to Move Beyond «Business as Usual». Sustainable Development 24(6):371-382.
SEERS D (1969). The Meaning of Development. Brighton, Institute of Development Studies.
SEN AK (1983). Development: Which Way Now. Economic Journal 93(372):745-762.
SENPLADES (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 «Toda Una Vida». Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.

SENPLADES (2018). Examen Nacional Voluntario, 1.ª ed. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.
SENPLADES, SETEP (2014). Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, Quito.
SEVENHUIJSEN S (2003). Citizenship and the Ethics of Care: Feminist Considerations on Justice, Morality and Politics. Routledge, Londres.
SVAMPA M (2013). «Consenso de los *commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva Sociedad 244:30-46.
SVAMPA M (2016). Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo, vol. 23. Buenos Aires, Edhasa.
TORTOSA JM (2011). Maldesarrollo y Mal Vivir: Pobreza y Violencia a Escala Mundial. Abya-Yala, Quito.
UCLG (2017). National and Sub-National Governments on the way towards the Localization of the SDGs. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. CE, Barcelona.
UNCTAD (2011). Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIII UNCTAD. La globalización orientada al desarrollo: hacia vías de desarrollo sostenible e incluyente. Naciones Unidas, Nueva York y Génova.
UNDP (2014). Desarrollo Económico Incluyente (DEI): documento conceptual y programático. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.
UNEP (2011). Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth. A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. International Resource Panel. http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9816/-Decoupling%3a%20natural%20resource%20use%20and%20environmental%20impacts%20from%20economic%20growth%20-2011Decoupling_1.pdf?sequence=3&is Allowed=y, acceso 15 de marzo de 2019.
VANDEMOORTELE J (2015). Un vistazo sereno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El País, 25 de septiembre.
VELA ALMEIDA D (2019). La lucha en contra de la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles en Ecuador: lecciones para la justicia ambiental y social. https://undisciplinedenvironments.org, acceso 30 de octubre de 2019.
VÍA CAMPESINA (2009a). La Vía Campesina Policy Documents – 5th Conference Mozambique, October, 2008. Yakarta, Indonesia.
VÍA CAMPESINA (2009b). Los pequeños agricultores y la agricultura de pequeña escala están enfriando el planeta. Documento de Posición de La Vía Campesina. https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2010/05/paper5-SP-min.pdf, acceso 10 de enero de 2019.
WEBER H (2017). Politics of «Leaving No One Behind»: Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda. Globalizations 14(3):399-414.

¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana

Are Sustainable Development Goals the solution to international aid problems? Exploring questionings and proposals form Valencian civil society

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

Carola CALABUIG-TORMO
cacator@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)

Alejandra BONI
aboni@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)
Universidad de Ibagué
(Colombia)

ResumenAbstract

1. Introducción: los problemas de la cooperación y los ODS
2. Marco teórico y conceptual
   - 2.1. Los problemas de la cooperación al desarrollo y la necesidad de la repolitización
   - 2.2. Los ODS: oportunidades o limitaciones
   - 2.3. Politización y cooperación transformadora
3. Metodología
4. La cooperación valenciana y los ODS y la contestación de la sociedad civil
   - 4.1. Visiones sobre los ODS desde la sociedad civil
     - 4.1.1. Recursos, importancia política y apoyo social de la cooperación
     - 4.1.2. Gobernanza del sistema y relaciones
     - 4.1.3. Evaluación y rendición de cuentas
     - 4.1.4. Enfoque de desarrollo
     - 4.1.5. Coherencia de políticas para el desarrollo
   - 4.2. Explorando formas para una adopción transformadora de los ODS
5. Observaciones finales
6. Referencias

¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana

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

Carola CALABUIG-TORMO
cacator@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)

Alejandra BONI
aboni@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)
Universidad de Ibagué
(Colombia)

Are Sustainable Development Goals the solution to international aid problems? Exploring questionings and proposals form Valencian civil society

Cite as/Citar como:
Belda-Miquel S, Calabuig-Tormo C y Boni A. (2020). ¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):178-201.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.446

Resumen

El trabajo se sitúa en el actual debate sobre si la adopción de la Agenda Global 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible en las políticas y prácticas de cooperación supone un avance o un retroceso. Para ello, nos interrogamos más concretamente sobre si pueden ser positivos o negativos para abordar los problemas concretos percibidos por el sector de la cooperación no gubernamental al desarrollo español. De forma más normativa y posicionada, nos preguntamos si la agenda puede contribuir a abordar estos problemas de una forma más transformadora, esto es, contribuyendo a la repolitización de la cuestión del desarrollo y la cooperación.

Para ello, nos hemos centrado en las reflexiones y cuestionamientos que emergen desde la sociedad civil en el caso de la cooperación valenciana. Estas voces nos ofrecen una mirada cuestionadora de mucho interés, a partir de la cual repensamos y proponemos formas en la que la agenda global puede adoptarse, para avanzar hacia una cooperación más transformadora.

Palabras clave: Agenda 2030, ODS, cooperación al desarrollo, ONG, política.

Abstract

This study situats in the current debates on the adoption of Global Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals and on the question if this can be considered and advancement or not. We focus in the specific case of the Spanish non-governmental development sector, in order to address if the Agenda can solve the problems felt by the stakeholders. From a more normative and positioned perspectives, we ask is the Agenda can contribute to address these problems from a more transformative perspective, that is, contributing to the repoliticization of development and aid.

For this aim, we address the reflections and questionings that emerge from civil society in the case of Valencian development aid. These voices offer a challenging and a very interesting perspective from which we can unpack the Agenda and propose ways in which it can be adapted in order to advance towards a more transformative development aid.

Keywords: Agenda 2030, SDGs, development cooperation, NGO, politics.

1
Introducción: los problemas de la cooperación y los ODS

Es sabido que la cooperación al desarrollo atraviesa una profunda crisis, que se ha manifestado en fuertes reducciones de fondos y pérdida de apoyo político durante la gran recesión (Gómez Gil 2018, Belda-Miquel *et al.* 2016b). Esta crisis va, sin embargo, más allá y conecta con cuestiones de legitimidad, gobernanza, arraigo social, enfoques, posicionamientos, etc. (Belda-Miquel y Boni 2014, Unceta y Gutiérrez-Goiria 2012). En realidad, se trata de problemas propios del sector (Maier y Meyer 2011), en absoluto novedosos, pero que se habrían visibilizado con más fuerza. Son cuestiones de enorme complejidad, relacionadas con cuestiones de poder, política e ideología (Mowles *et al.* 2008).

En cierta corriente crítica se señala que estos problemas tienen su base en el hecho de que se ha ido «olvidando» la naturaleza intrínsecamente política del desarrollo y la cooperación. En esta bibliografía se critica el *gerencialismo* que se ha ido instalando en la cooperación, que se habría despolitizado (Mosse 2005). La cooperación habría articulado un discurso y una práctica supuestamente «apolíticos», tecnocráticos y, por ello, incapaces de movilizar, transformar relaciones de poder y generar modelos de desarrollo alternativos. Se trata de unas ideas no solo académicas, sino también articuladas desde la sociedad civil.

Esta crítica conecta con la reflexión más general sobre si la cooperación puede generar cambios emancipatorios, dadas sus limitaciones y su bajo peso relativo frente a otros flujos mundiales de recursos. En la bibliografía sobre la gestión del desarrollo, se identifican distintas visiones al respecto: para una cierta visión «reformista», la cooperación puede servir para un cambio social hacia una mayor igualdad y libertad y para empoderar a grupos subalternizados, si bien para ello resulta necesario introducir cambios, tales como emplear modelos más participativos, que eviten los efectos del gerencialismo (Mowles 2010, Alonso 2018). Para otra corriente, inspirada en las ideas del posdesarrollo, la cooperación y sus instrumentos serían intrínsecamente gerenciales, por lo que, inevitablemente, refuerzan relaciones de poder (Fine y Jomo 2006, en McCourt y Gulrajani 2010) y alienan a los beneficiarios y al resto de actores del sistema (Dar y Cooke 2008). En una tercera posición, se reconoce la importancia de tales críticas, pero se asume que los instrumentos de gestión de la cooperación dejan espacio de contestación y que pueden ser empleados con una orientación genuina hacia los grupos empobrecidos. Esto, sin embargo, requiere operar con dichos instrumentos de forma crítica, identificando y retando relaciones desiguales de poder (Belda *et al.* 2012, Mosse 2005). Sería esta una práctica crítica y no gerencialista del desarrollo (Gulrajani 2010), orientada al cambio social emancipatorio (Clarke y Oswald 2010).

La cooperación descentralizada, esto es, la llevada a cabo por actores subestatales, puede ser de especial interés para pensar esta práctica crítica: es una cooperación más próxima a la ciudadanía, más abierta a la participación de la sociedad civil, más flexible, menos vinculada a la política exterior y con más margen para la innovación (Gómez 2008). Existen, además, entre las múltiples organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) apoyadas por la cooperación descentralizada, muchas con una orientación crítica y reflexiva (Belda-Miquel *et al.* 2016b). Sin embargo, es un espacio que ha recibido poca atención académica. La cooperación descentralizada puede ofrecer aportes relevantes para la nueva perspectiva de la cooperación que se necesita (Martínez 2019).

En este contexto de debates y problemas, aterrizan los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la nueva agenda global del desarrollo o Agenda 2030, desarrollada tras un largo proceso de negociación (Pogge y Sengupta 2017). La agenda ha despertado, desde su propia gestación, tanto entusiastas adhesiones como críticas feroces (Gómez Gil 2018). En cualquier caso, se ha convertido en un referente que no puede ser ignorado. Aunque afecta a todas las políticas y a todos los Estados, del Norte y Sur global, no deja de tener especiales implicaciones directas en las políticas de cooperación (Koehler 2016), ámbito en el que se centra este trabajo.

En este sentido, el debate ha sido sobre si la agenda sería «positiva» o «negativa» para la cooperación (Martínez 2017, Spangenberg 2017, Cimadamore 2016, Koehler 2016). Para abordar la cuestión, tenemos que partir de una cierta visión sobre el desarrollo y la cooperación que permita articular un juicio. Además, resulta necesario analizar cómo esta se «localiza»; esto es, cómo está siendo adaptada por los distintos actores y cómo está transformando sus discursos y prácticas. Esto es así porque la agenda está abierta para su concreción, dada su ambigüedad propia y deliberada en muchos aspectos (Gómez Gil 2018). Este proceso de localización, todavía en sus inicios, va a estar modelado por las dinámicas de cada territorio, por sus actores, relaciones y procesos. Resultará de especial importancia el rol de las organizaciones sociales y, en concreto, de aquellas que han desarrollo un discurso más crítico y han reivindicado salidas más transformadoras a los problemas del sector de la cooperación.

Desde estos puntos de partida, exploramos dos cuestiones en este trabajo. En primer lugar, *¿en qué términos la adopción de la Agenda 2030 en los discursos, las prácticas y las políticas de cooperación al desarrollo se ven como un aspecto «positivo» o «negativo» para resolver los problemas concretos del sector, desde la mirada de la sociedad civil?* En segundo lugar, *a partir de la mirada de la sociedad civil y de la necesidad de una mayor politización, ¿cómo se puede adoptar la agenda global en los discursos, políticas y prácticas de cooperación al desarrollo, para hacerlos más transformadores?*

En este trabajo abordamos un caso de estudio concreto: el de las políticas valencianas de cooperación. Este caso resulta de especial interés por varios motivos: en primer lugar, como hemos visto, la cooperación descentralizada puede entenderse como un espacio relevante para explorar perspectivas críticas y alternativas frente a la Agenda 2030 y la cooperación; en segundo lugar, distintas comunidades autónomas, como Extremadura y Euskadi, han incorporado con fuerza la cuestión de la Agenda 2030 para reformular sus políticas de cooperación. En este marco, la Generalitat Valenciana ha sido un caso especialmente destacado y valorado por la comunidad internacional (GTF 2016, Directorate General for Cooperation and Solidarity of the Generalitat of Valencia and the ART Initiative 2016). Estos cambios han despertado mucho interés, pero también mucho debate en el seno de la sociedad civil.

Cabe insistir en que nos centramos, exclusivamente, en el ámbito valenciano, así como destacar que nuestro trabajo es puramente exploratorio y que no aspira a la representatividad, si bien puede ofrecer resultados de interés para abordar otros casos. No se pretende desvelar «la» perspectiva de la sociedad civil, sino identificar algunos discursos relevantes articulados por actores y personas clave que han reflexionado sobre la adopción de los ODS en la política de la cooperación valenciana.

El artículo sigue el siguiente esquema: en el epígrafe 2, identificamos algunos de los problemas clave sentidos en la cooperación en el Estado español, abordamos la cuestión del *gerencialismo* e introducimos algunos de los debates más relevantes sobre la Agenda 2030. En el epígrafe 3, abordamos la metodología empleada. En el epígrafe 4, situamos el contexto de la cooperación valenciana y discutimos acerca de nuestras preguntas de investigación. En el epígrafe 5, recogemos las principales conclusiones del trabajo y apuntamos líneas futuras de investigación.

2
Marco teórico y conceptual

2.1. Los problemas de la cooperación al desarrollo y la necesidad de la repolitización

Desde hace tiempo, se habla de la necesidad de «cambios urgentes» en las políticas y prácticas de la cooperación. Algunas cuestiones mencionadas son propias del sector a nivel global, mientras que otras son específicas del caso español. Resulta imposible identificar una lista cerrada de los principales problemas de la cooperación española, pero se pueden identificar los temas más presentes en el debate académico y social. Para ello revisamos, por un lado, el trabajo de distintos autores (Martínez-Osés 2011, Gómez Gil 2013,

Belda-Miquel y Boni 2014, Fernández *et al.* 2013). Por otro, revisamos análisis y propuestas recientes de la sociedad civil, esencialmente los de la Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo de España (CONGDE 2019a).

Un primer problema mencionado en todos los casos es el de la importancia política y la dedicación de recursos a la cooperación. La CONGDE (2019a) se refiere a la necesidad de «recuperar y situar en el centro de su acción exterior [del Estado español] una Cooperación ambiciosa, transformadora y conectada con una ciudadanía que ha demostrado ser comprometida y solidaria» (CONGDE 2019a). Habla de que la política de cooperación debe pasar por «contar con los recursos necesarios y de calidad» (CONGDE 2019a). La bibliografía también se refiere al gran recorte de fondos (recuperados solo ligera y recientemente) y la pérdida de importancia política de la cooperación desde 2010, que habría vuelto a estar supeditada a la política exterior y comercial (Sotillo 2014). La cuestión de la importancia política de la cooperación tiene también que ver con la visibilidad, la legitimidad y el apoyo social, reducido en el contexto de crisis (Belda-Miquel *et al.* 2016b).

Un segundo aspecto, mencionado con frecuencia, es el de la gobernanza del sistema, el funcionamiento de las instituciones de la cooperación y la relación entre los múltiples actores. La CONGDE afirma que se necesita un proceso de reformas que permita «cambios institucionales y legales necesarios para garantizar la eficacia, la seguridad jurídica a largo plazo y la adaptación al nuevo marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible» (CONGDE 2019a). También habla de que se necesitan «completar las estructuras de gobernanza» y «centrar la recuperación en las instituciones clave del sistema». Se trata de un tema habitual también en el debate global (Eyben 2012).

Un tercer elemento apunta a las cuestiones de evaluación y rendición de cuentas, como señalan tanto desde las ONGD como desde las administraciones con distintos énfasis. Por motivos técnicos, financieros, sociales y políticos, se sitúa en el centro la necesidad de tener una cooperación que evalúe mejor, comparta aprendizajes, rinda cuentas y sea transparente (Belda-Miquel y Boni 2014).

Una cuarta cuestión es la preocupación por el enfoque de desarrollo adoptado. Se menciona abundantemente, en el sector y en la bibliografía, que es necesario adoptar una visión integral e interconectada, asumir con coherencia enfoques como el de género, el de desarrollo sostenible o el enfoque basado en derechos humanos (Ramón 2018). Estos enfoques se habrían adoptado con frecuencia de manera puramente retórica, tanto en políticas como en organizaciones (Belda-Miquel *et al.* 2016a).

En quinto lugar, se puede mencionar la cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo, de creciente importancia (Sianes 2017). Como ejemplo, la CONGDE está demandando «avanzar en la

coherencia de políticas para el desarrollo como condición necesaria para el cumplimiento de la Agenda 2030», para lo cual se debe «impulsar un mecanismo específico que garantice que todas las políticas son coherentes con el desarrollo» (CONGDE 2019a). Según la bibliografía, seguiría existiendo una tensión entre una visión avanzada de la coherencia que reconozca las causas que generan la pobreza y la desigualdad y una cooperación dominada por la eficacia de la ayuda y que se orienta a paliar las consecuencias de las políticas globales (Gutiérrez-Goiria *et al.* 2017).

2.2. Los ODS: oportunidades o limitaciones

En la bibliografía, se han recogido aspectos tanto positivos como problemáticos de la nueva Agenda. Sin ánimo de abordar una revisión exhaustiva, se indican algunos aspectos relevantes para nuestro caso, que conectan con los problemas identificados en la cooperación española.

En términos de la importancia política de la cooperación, muchos autores señalan que la Agenda 2030 nace de una manera más participada, legitimada y ampliamente aceptada que su antecedente: los ODS u objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (Pogge y Sengupta 2017, Deacon 2016). Los ODM habrían sido un proceso mucho más tecnocrático y liderado por la comunidad donante de ayuda oficial al desarrollo (AOD) (Fukuda-Parr y Hegstad 2018). Esta sería una importante fortaleza de la agenda, que implica a todos los países pero que establece responsabilidades diferenciadas y compromisos concretos para los países del Norte (Gómez Gil 2018).

En cuestiones de la gobernanza y de rendición de cuentas, varios autores sostienen que la Agenda pone el foco, de manera muy insistente, en las relaciones de calidad entre actores distintos (públicos y privados), así como en establecer compromisos compartidos y duraderos. Para Cimadamore (2016), este énfasis en las relaciones, junto a la existencia de objetivos comunes, metas e indicadores, puede reforzar los mecanismos de rendición de cuentas entre actores.

En términos del enfoque de desarrollo, sugiere Gómez Gil (2018) que la nueva agenda apuesta claramente por enfoques reivindicados por la sociedad civil en el Estado español: tiene «un fuerte anclaje en la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, abordando la reducción de las desigualdades dentro de cada país y entre los diferentes estados, junto a la eliminación de patrones de consumo insostenibles». Para el autor, «incorporan una visión del crecimiento económico incluyente y sostenible» (Gómez Gil 2018, p. 110), que va más allá de los ODM.

En términos de coherencia, la Agenda se conceptualiza, a diferencia de los ODM, como universal, aplicable a todos los países y a todos los sectores (Koehler 2016). Esto rompería las dicotomías

entre países desarrollados o en desarrollo y la rígida separación entre políticas de desarrollo y otras (United Nation Research Institute for Social Development 2015). El nuevo marco lograría un mejor equilibrio que sus predecesores entre las distintas dimensiones de la sostenibilidad. Esto favorece la coherencia (Koehler 2016) y supone una oportunidad para provocar cambios sistémicos (Constanza 2016 en Allen *et al.* 2018, p. 1453; Martínez 2017).

Sin embargo, en la bibliografía se señalan también muy distintas críticas y distintos riesgos y limitaciones de la Agenda (algunos ya formulados para los ODM). Apuntamos aquí algunas críticas generales relevantes para nuestro caso.

En la bibliografía se señala que, aunque los ODS son fruto de un proceso participado, se dieron importantes disputas y resistencias en su negociación, que pueden entenderse como una batalla por el control del discurso del desarrollo internacional (Fukuda-Parr y Hegstad 2018). En esta confrontación, habrían chocado ideas tecnocráticas continuistas de los ODM e ideas de quienes abogaban por una nueva agenda que bebía del proceso de Río+20, más audaz en sus propuestas. Como resultado, la Agenda 2030 repetiría viejas promesas incumplidas y recogería conceptos ambiguos (Gómez Gil 2018).

Las propuestas concretas de la Agenda no serían, para distintos autores, rupturistas: profundiza en el crecimiento económico, en el apoyo a determinados sectores de importancia económica estratégica y en las alianzas público-privadas y sigue teniendo una visión etnocentrista y desarrollista (Gómez Gil 2018). Los 17 objetivos se enmarcan, además, en términos de objetivos para cumplir y no de derechos que ser respetados, como demandaban numerosas organizaciones sociales durante las negociaciones (Winkler y Williams 2017, Gómez Gil 2018) —aunque algunas metas sí se refieren a derechos.

La Agenda seguiría, además, teniendo el riesgo de simplificar los problemas y la planificación del desarrollo (Fukuda-Parr 2014), así como de implementarse bajo un enfoque limitado y compartimentado, como ocurrió con los ODM (Allen *et al.* 2018). Esta crítica conecta con los cuestionamientos a la Agenda por no superar el gerencialismo. Para algunos autores, seguiría enmarcando los problemas del desarrollo como técnicos, por lo que elimina debates políticos complejos y deja fuera cuestiones como la redistribución del poder a nivel global, nacional y local (Koehler 2016) —aunque la Agenda sí se refiere a sistemas de redistribución a través de políticas fiscales y de protección social, que aparecen en las metas—. Se eximiría así a los actores globales más poderosos de responsabilidades concretas (Pogge y Sengupta 2017).

Sobre la consideración de las causas del subdesarrollo, aunque la Agenda hace referencia a la necesidad de cambios estructurales, no aborda suficientemente las causas del empobrecimiento y

la insostenibilidad del modelo de desarrollo dominante. Varias autoras muestran preocupación, por ejemplo, sobre cómo se aborda la cuestión de la desigualdad. Para ellas, en los ODS (por ejemplo, en la meta 10.4), sorprendentemente, no se incluye ni se sugiere «un indicador que muestre si el nivel de desigualdad económica de un país disminuyó durante el período 2015-2030» (Anderson 2016, MacNaughton 2017, en Fukuda-Parr y Hegstad 2018, p. 1). Para las autoras, los ODS dejan así fuera indicadores distributivos ampliamente utilizados, como el coeficiente de Gini, y dedican poca atención a las causas fundamentales de la exclusión, como puedan ser los efectos de las políticas macroeconómicas.

Estas críticas y limitaciones no han llevado siempre a rechazar la Agenda en términos de su posible contribución a un cambio transformador. Existen esfuerzos por replantear la Agenda y formular estrategias para su implementación partiendo de estas críticas e incorporándolas para plantear políticas y prácticas innovadoras y transformadoras (UNRISD 2016). En este trabajo se asume, justamente, esta perspectiva crítica, que acepta las oportunidades que abre la Agenda pero que asume que debe ser repensada para avanzar en una cooperación transformadora.

2.3. Politización y cooperación transformadora

En este subepígrafe, profundizamos algo más en la idea de cooperación que adoptamos para valorar los efectos de la Agenda 2030. Entendemos la cooperación transformadora como la que puede ir más allá de la despolitización que mencionábamos. Esta despolitización se habría instalado con fuerza desde los años noventa y habría supuesto el avance de la lógica y lenguaje del mercado en el sector de la cooperación (Quarles van Ufford y Giri 2003). Los problemas del desarrollo se habrían ido reduciendo a cuestiones técnicas y de gestión, manejables y medibles (Mowles *et al.* 2008). Esta despolitización sería parte de una agenda ideológica, la del neoliberalismo, que contribuiría a imponer una lógica y visión occidentales y a desmantelar procesos, visiones y modelos locales (Dar y Cooke 2008). Así, estaría desapareciendo el perfil más político y activista que las ONGD habrían tenido en el pasado: se instala una «ideología del pragmatismo» (Choudry y Shragge 2011, p. 510), que hace que las organizaciones solo busquen cambiar las cosas en el marco de las estructuras existentes. En paralelo, los trabajadores ya no son activistas del movimiento sino personas con formación profesional específica (Choudry y Shragge 2011). Para Sianes (2013, p. 1462), las organizaciones «se han ido haciendo más y más apolíticas; y hoy las definimos, básicamente, como proveedoras de servicios».

Este fenómeno se daría también en el Estado español. En el período de crecimiento del sector de las ONG en España, la consolidación de su rol de proveedores de servicios se habría dado a la vez que «un cierto distanciamiento de los movimientos sociales

o, al menos, una cierta debilidad en su conexión con los mismos» (Rodríguez Cabrero 2013, p. 27). Martínez-Osés (2011, p. 8) señala que «las ONG se han destacado por adaptarse, por un lado, a las orientaciones dictadas por la disponibilidad de financiación pública, y por otro lado a la asunción de herramientas, instrumentos e incluso modelos organizativos que homogenizan la administración de sus trabajos».

Esta cuestión se ha venido poniendo de relieve en debates recientes. Algunas organizaciones han empezado a discutir sobre su excesiva tecnocratización y la falta de construcción de narrativas alternativas al modelo dominante (Plataforma 2015 y más 2011). Se asumen discursos de movimientos sociales y cuestiones de poder y economía política —por ejemplo, las nuevas campañas hablan de acabar con «la riqueza que empobrece» (CVONGD 2019)— y se ponen en el centro exigencias como «la lucha contra los paraísos fiscales» o «la finalización de la práctica de los tribunales de arbitraje» (CONGDE 2019a). En todo caso, no parece que se pueda afirmar que la mayoría de las ONGD mantengan, en la actualidad, un perfil activista y político abierto.

Asumimos, en este trabajo, la idea de que una cooperación transformadora implica ir más allá de la despolitización para poner en el centro la cuestión del poder y los procesos de producción y apropiación de recursos. Esto implica desvelar mecanismos de dominación global, reflexionar sobre las relaciones desiguales de poder en la cooperación, priorizar las agendas y las relaciones vinculadas a los movimientos sociales y con los procesos de movilización ciudadana y apostar por modelos alternativos de desarrollo (Belda-Miquel y Boni 2016b).

3
Metodología

En el trabajo se plantea un estudio exploratorio que parte de una perspectiva epistemológica crítica (Lincoln *et al.* 2011), que pone en el centro la diversidad y conflicto a la hora de entender los discursos, su creación y las prácticas asociadas.

La metodología empleada es, eminentemente, cualitativa. Se ha empleado información primaria y secundaria. Para obtener la información primaria, se ha entrevistado a actores clave del sector valenciano de la cooperación. Se han seleccionado a actores de dos tipos: por un lado, a responsables técnicos y políticos de la Administración, a fin de poder comprender la adopción de la Agenda en las políticas de la Generalitat (dos responsables de alto nivel de la Dirección General de Cooperación de la Generalitat y un técnico del Ayuntamiento de Valencia); por otro, miembros clave de la sociedad civil vinculados al sector de la cooperación (dos

personas con amplia experiencia en la Coordinadora Valenciana de ONGD, dos miembros de la ONGD de referencia en la Comunidad Valenciana, un consultor independiente y dos expertos del ámbito universitario). También se ha realizado una observación participante, consistente en la asistencia, entre septiembre de 2015 y febrero de 2019, de actos clave en la discusión sobre los ODS y la política de cooperación en la Comunidad Valenciana. Entre las fuentes secundarias, se han consultado documentos programáticos del Gobierno valenciano, así como páginas web y documentos estratégicos de los actores entrevistados y de otros considerados relevantes.

Para el procesamiento de información, se ha realizado un análisis de contenido sobre la base de categorías y códigos predefinidos en el marco teórico (los relacionados con los problemas identificados y los aportes y críticas a los ODS). En el análisis, se refinaron estas categorías y se obtuvieron nuevas subcategorías. A partir de estas, se articularon los temas discutidos. Siempre que fue posible, se trató de triangular la información, entre métodos (por ejemplo, entrevistas y webs) o dentro de los métodos (por ejemplo, entre distintas entrevistas).

4
La cooperación valenciana y los ODS y la contestación de la sociedad civil

La cooperación descentralizada tiene una gran importancia en el Estado español, en términos políticos y de recursos. Canaliza en torno al 12 % del volumen total de ayuda oficial al desarrollo española (PACI 2016). La cooperación valenciana presenta las características propias de la cooperación descentralizada española: canaliza buena parte de la ayuda a través de ONGD, tiene una importante conexión con el tejido asociativo local y se centra en infraestructuras sociales básicas y en fortalecer el tejido social local (Iborra y Santander 2012, Gómez Gil 2008). Por otro lado, aunque las ONGD han recibido fondos de manera discontinua y poco predecible, muchas han mantenido relaciones largas con sus socios locales. Destacan las cercanas relaciones que algunas han mantenido con organizaciones y movimientos sociales progresistas de América Latina, algunas de más de cuarenta años.

A pesar de estas continuidades, la política valenciana de cooperación ha experimentado grandes cambios en los últimos años. Conoció una fortísima caída en términos de recursos y en términos institucionales y de prestigio, principalmente a raíz del escándalo del Caso Blasco. Desde 2015, el nuevo Govern valenciano, de orientación progresista, da nueva importancia política a la cooperación y asume con fuerza la Agenda 2030 (se menciona en la primera línea

del documento de renovación del Pacte del Botànic, pacto de Gobierno de los tres partidos que lo han sostenido).

La Direcció General de Cooperació (DG), dependiente de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, asume las competencias en cooperación internacional al desarrollo y el mandato de impulsar la Agenda 2030 en la cooperación y en el propio territorio valenciano. Los ODS se ven para la DG como una oportunidad para la reconstrucción de la cooperación valenciana.

La DG decide articular su acción desde la Agenda 2030 a través de dos grandes líneas: por un lado, alinear la cooperación valenciana con los ODS —acción en la que nos centramos en este trabajo—; por otro lado, territorializar y localizar la agenda en el País Valencià y coadyuvar al cumplimiento de los ODS por parte del Gobierno valenciano. Se trata, para ello, de informar, sensibilizar y comprometer a otras instancias de la Generalitat, ayuntamientos y entidades locales, así como generar alianzas con otros actores.

En términos de programación de esta política, el documento fundamental ha sido el nuevo Plan Director de la Cooperación Valenciana, que tiene como ejes las cinco P de la Agenda 2030 (Generalitat Valenciana 2017). Cada eje se desarrolla en una estrategia, que se concreta en objetivos que, a su vez, se relacionan con los ODS. El Plan indica también que todos los indicadores de logros se han de plantear en términos de cumplimiento de ODS.

El número de temas y áreas técnicas del Plan es muy extenso y cubren los 17 ODS. En cambio, las prioridades geográficas se definen por criterios al margen de la Agenda 2030, como el índice de desarrollo humano de los países, las relaciones previas existentes o la ventaja comparativa de la cooperación valenciana.

En relación con los instrumentos concretos, las subvenciones son, con mucho, la herramienta fundamental. El Plan recoge que «el 85 % de los recursos se destinarán a financiar convocatorias de ayudas mediante concurrencia competitiva» (Generalitat Valenciana 2017). En todas las convocatorias, resulta obligado relacionar la intervención potencialmente subvencionada con los ODS. Sin embargo, los distintos actores consideran que esto no es inconveniente para prácticamente ningún tipo de intervención, área o tema, dada la amplitud de los ODS. Se han seguido presentando proyectos similares a los de convocatorias previas al Plan, solo que ahora se enmarcan en términos de ODS. Por otra parte, los mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyectos también incorporan los ODS en sus indicadores.

Junto a estos cambios de programación y de adaptación de instrumentos, la DG ha generado toda una serie de conferencias, foros y reuniones multi o bilaterales, así como una fuerte actividad de encuentros con distintos actores públicos y privados para buscar compromisos en torno a los ODS.

4.1. Visiones sobre los ODS desde la sociedad civil

Los resultados muestran que podemos diferenciar tres tipos de posturas en las visiones en los actores de la sociedad civil sobre la adopción de los ODS en la cooperación valenciana: en primer lugar, una postura positiva y optimista de esta adopción para abordar los problemas de la cooperación valenciana; en segundo lugar, una postura crítica sobre aspectos concretos, que entiende que se deben realizar cambios específicos en la forma en la que se localizan los ODS; en tercer lugar, una postura crítica más radical y profunda, que pone en tela de juicio el planteamiento general de los ODS y su validez para una cooperación más transformadora. Abordamos estas cuestiones para cada uno de los cuatro problemas clave identificados en el subepígrafe 2.1.

4.1.1. Recursos, importancia política y apoyo social de la cooperación

El personal de la DG, así como los miembros de algunas ONGD valencianas, entienden, como señalaba la bibliografía, que asumir la Agenda 2030 y los ODS puede dar una mayor relevancia a la cooperación, ya que otorga nueva legitimidad y visibilidad a los problemas globales y al discurso del desarrollo sostenible. Los actores de la cooperación se pueden ver ahora como «expertos» en problemáticas globales que han despertado un nuevo interés. El entronque entre «desarrollo» y «sostenibilidad» abriría así, para la Administración y algunas ONGD, nuevas perspectivas y renovada importancia a la cooperación.

Sin embargo, desde la sociedad civil, se señalan también posibles riesgos de esta situación. Por un lado, algunos expertos y miembros de ONGD tienen una visión crítica cautelosa. Creen que los ODS pueden dar relevancia a la cooperación, pero que debe tenerse prudencia para no desviar la atención. Solo el objetivo 17 se refiere específicamente a los esfuerzos que se debe realizar en AOD, mientras que el cumplimiento del resto de objetivos puede llevar a esfuerzos en el propio territorio, que no necesariamente tengan un impacto en los montos para cooperación ni en las condiciones de países empobrecidos. Para estas voces, los ODM, aunque más limitados en muchos sentidos, sí llamaban plenamente la atención sobre los problemas del Sur global; ya todos los ODM (salvo el 8, dedicado justamente a la ayuda al desarrollo) eran de aplicación exclusiva a países en «desarrollo». Según un miembro de una ONGD, el riesgo es que se «hable más de sostenibilidad que de desarrollo» (E4). Eso no sería adecuado para afrontar los problemas del sector para abordar mejor su labor. La propia CVONGD (2019) ha alertado también sobre esta cuestión. Por ello, estas voces insisten en que, si se quiere mantener la atención sobre los problemas de desarrollo en el Sur, se debe prestar especial atención al ODS 17 en las políticas. Así, se debe evitar reorientar recursos de la cooperación a otras políticas que aplicar en los países del Norte.

Algunos miembros de ONGD articulan una crítica más profunda: entienden que el discurso de la «sostenibilidad» oscurece, inevitablemente, el discurso propio del «desarrollo». Además, la conexión de ambos discursos puede generar en la opinión pública confusión entre agendas y ver diluidos los mensajes propios de la cooperación. El mismo riesgo señala un miembro de la comunidad universitaria: «La nueva agenda implica a muchas disciplinas y áreas, lo cual puede facilitar que las universidades generen cambios en el nivel de enseñanza, investigación y gestión» (E10), pero esto no significaría en que se vaya a asumir «una mirada más crítica» (E10) o un mayor compromiso con las desigualdades globales. Así, estas perspectivas entienden los ODS como una amenaza difícilmente abordable.

4.1.2. Gobernanza del sistema y relaciones

En términos de la gobernanza y las relaciones en el sistema de cooperación, la DG ha mantenido también una visión muy optimista en relación con el rol de los ODS. La DG ha tratado de generar alianzas con administraciones de distintos niveles, con sindicatos, empresas o con organizaciones de consumidores, entre otros muchos. En su visión, la amplitud de los planteamientos de la Agenda ha facilitado que un gran número de actores se pueda sentir interpelado.

Como con la cuestión de los recursos y visibilidad, algunas perspectivas de ONGD y de personas expertas apuntan críticas concretas que llaman a la cautela, de las que identificamos principalmente dos. En primer lugar, hablan de que se necesita más reflexión sobre qué actores deben hacer parte de las alianzas para avanzar en la Agenda. Para algunas voces críticas, no es necesariamente buena la pluralidad *per se* ni alianzas lo más amplias posible; por ejemplo, despierta recelo el rol de las empresas. Además, varias de las personas entrevistadas reivindican, en este esfuerzo por ampliar alianzas, una mayor presencia e importancia de otros colectivos, «como los de mujeres y los ecologistas» (E3). En segundo lugar, varias personas señalan que es importante no solo hablar de nuevas relaciones sino, sobre todo, de reconocer, visibilizar, valorar y apoyar las relaciones ya existentes, entre agentes de distinto tipo y sus aliados en el Sur, así como entre organizaciones de desarrollo y otro tipo de organizaciones del Norte. Existen ya muchas relaciones de calidad, construidas con frecuencia con pocos recursos, y que han permitido durante años generar abundantes intercambios y aprendizajes. Como se ha señalado, existen numerosas relaciones entre ONG y comités de solidaridad valencianos y movimientos sociales y organizaciones de base progresistas en América Latina.

Además de estas críticas concretas, un consultor y un miembro de ONGD señalan críticas de mayor profundidad sobre la cuestión de las relaciones. Para estas personas, las políticas y prácticas del sector con frecuencia han generado dinámicas de competencia entre

organizaciones, así como relaciones instrumentales (cuando no de sospecha y desconfianza) entre Administración y ONGD. Para una persona entrevistada, el ejemplo más claro serían las convocatorias de proyectos, el instrumento más empleado: «Las convocatorias de subvenciones se basan en la competición y en ofrecer la mejor "calidad-precio", y no tanto en construir procesos de largo plazo y relaciones entre el donante y la ONG» (E2). Para esta mirada, resulta necesario repensar el tipo de relaciones que se quiere buscar y, en consecuencia, los instrumentos necesarios. La adopción de la Agenda apunta a incorporar más actores en la arena, lo cual puede profundizar en la competencia. En cambio, lo importante es producir otro tipo de cambios.

4.1.3. Evaluación y rendición de cuentas

La DG tiene también una perspectiva optimista acerca de las oportunidades de la adopción de los ODS para una mejora en la recogida y gestión de la información y, por ello, para la evaluación y transparencia. Para esta entidad, la organización de la información sobre la base de objetivos comunes claros, así como de metas e indicadores concretos y adaptados a la realidad valenciana, sería fundamental para ello. Los ODS permitirían que unos proyectos aprendieran más fácilmente de otros, al proponer una misma dirección y lenguaje.

Sin embargo, distintas voces de expertos y ONGD apuntan a otras dimensiones de los problemas de evaluación y rendición de cuentas. Articulan críticas, de nuevo, de naturaleza más concreta y de naturaleza más profunda.

En relación con las críticas concretas, casi todos los miembros de ONGD entrevistados apuntan a dos cuestiones; en primer lugar, a la cuestión de los indicadores derivados de los ODS. Varias personas apuntan que estos, aunque puedan ser relevantes para los actores a cargo de cumplir con lo señalado en la Agenda 2030, no necesariamente están conectados con la realidad, necesidades y aspectos relevantes para las poblaciones y organizaciones receptoras ni para las propias ONGD valencianas. Además, señalan que el foco de la evaluación debe ponerse en los procesos en lugar de en los resultados, como ha venido siendo lo habitual y puede reforzarse con la Agenda 2030, tal y como se está implementado. Por todo lo anterior, estas personas afirman que se requiere de una mejor y mayor negociación sobre los indicadores y sobre los instrumentos de evaluación y seguimiento.

En segundo lugar, varias personas apuntan que los mecanismos de rendición de cuentas siguen centrándose mucho en el sentido vertical, es decir, en la rendición de cuenta de receptores a ONGD y de ONGD a donantes. Para estas personas, debe reforzarse la rendición de cuentas «hacia abajo» de la propia Administración a distintos actores, de modo que los donantes expliquen «qué está haciendo y qué no y por qué, qué está funcionando y qué no»

(E2). Sin estos cambios, la evaluación puede continuar estando más orientada al control que al aprendizaje.

En relación con las críticas más profundas, la totalidad de personas de ONGD entrevistadas apuntan a la cuestión de la burocratización y la tecnocratización del sector. Más allá de revisar indicadores o mecanismos de rendición de cuentas, sugieren que sería necesaria una lógica radicalmente distinta de evaluación, mucho menos burocratizada, menos centrada en indicadores cuantitativos y más útil para el aprendizaje (si bien no se detalla cómo podría ser esta evaluación). La situación actual, como mencionan casi todas las personas entrevistadas, estaría llevando a una fuerte sobrecarga en materia de gestión. Consideran, además, que los ODS y los nuevos mecanismos de evaluación solicitados por la DG solo han traído una mayor burocratización. Así, la Agenda 2030 no sería la solución, sino que podría estar agravando la situación con nuevas exigencias y «casillas que rellenar» en las convocatorias de proyectos y en las evaluaciones, como refieren varias personas entrevistadas.

4.1.4. Enfoque de desarrollo

Como vimos, distintos autores entienden que el enfoque de desarrollo de la Agenda 2030 es novedoso y supone avances, como integrar elementos del enfoque de derechos y de género, o proponer una visión más incluyente del crecimiento. Esta visión positiva es compartida por la DG y está presente en algunos comentarios de algunos miembros de ONGD. Sin embargo, para otras personas de la sociedad civil entrevistadas, existen más dudas. Se puede diferenciar, como hasta ahora, en cuestionamientos más concretos o superficiales y en cuestionamientos más profundos.

Los cuestionamientos más concretos de algunas personas apuntan que la agenda no es demasiado novedosa en ciertas cuestiones en el contexto de las organizaciones valencianas. Hay coincidencia en que la Agenda 2030 trae un cierto lenguaje único y común, hecho que sí es novedoso. Sin embargo, distintas personas afirman que esto no debería ocultar que, para algunas cuestiones, los actores del sector de la cooperación estarían empleando términos y abordando debates más avanzados, ambiciosos y progresistas; por ejemplo, una persona afirma que, «en cuestiones como la soberanía alimentaria o la lucha feminista, muchas organizaciones irían mucho más allá de los ODS» (E4). Otras personas comentan también que el lenguaje de los ODS no debería sustituir el lenguaje y enfoque enteramente centrado en los derechos humanos que emplean muchas ONGD valencianas desde hace tiempo (como se señalaba anteriormente, aunque el término «derechos» aparece en algunas metas, no aparece en la formulación general de los objetivos). Podemos de aquí inferir que el reto que plantean estos actores es el de poder conectar el lenguaje común y universalmente aceptado de los ODS con algunos enfoques, ideas y conceptos más progresistas y que emplean las ONGD valencianas para distintos temas.

Algunas personas entrevistadas sostienen críticas mucho más profundas. Comentan que los ODS serían un discurso muy conservador, que se convertiría en un vehículo del «capitalismo verde» o del «capitalismo amigable» (E5) y que sigue poniendo en el centro el crecimiento económico. En esta línea de crítica profunda, un experto universitario cuestiona plenamente la capacidad transformadora de la Agenda: plantea que la agenda global se centra, esencialmente, en la medición, no tanto en replantear cómo hacer las cosas y que, por ello, puede fácilmente legitimar todo tipo de acciones: «¿Quién te va a decir que su trabajo no encaja en la agenda?» (E6).

4.1.5. Coherencia de políticas para el desarrollo

Personas clave de la nueva política valenciana de cooperación al desarrollo insisten en que los ODS ayudan a un cambio de paradigma que permite romper la «política de silos» (E2) (esto es, la separación entre departamentos y políticas) y avanzar en una mirada más integrada entre actores y niveles. Dada la integralidad de los ODS, para estas personas, se rompería la rígida separación conceptual entre la política de sostenibilidad y la de cooperación. Gracias a la Agenda, estas tendrían ahora un lenguaje, marco y objetivos comunes.

Distintos actores de la sociedad civil valoran también que la Agenda ofrezca un marco común, un enfoque amplio e integral y una ruptura entre países «desarrollados» y «en desarrollo», ya que entienden que este puede aportar integralidad y coherencia en las políticas. Además, esta lógica daría cobertura a multitud de cuestiones reivindicadas por el propio sector de la cooperación, como el impulso a las energías renovables a la economía social.

Sin embargo, la Agenda no estaría tampoco exenta de cuestionamientos en relación con la coherencia de políticas para el desarrollo. A este respecto, algunas personas entrevistadas se remiten a la cuestión ya mencionada de una pérdida de especificidad de las políticas de cooperación. Por otro lado, varias personas entrevistadas afirman que la Agenda estaría llena de «tabúes» o «agujeros», en cuestiones tales como la existencia de paraísos fiscales o el comercio de armas (E5). Para una de las personas entrevistadas, esto no sería sorprendente dado que, «si la Agenda ha sido aprobada por Gobiernos neoliberales, es difícil pensar que vaya a ser un buen punto de partida» (E5). Cabe, sin embargo, comentar que estas cuestiones sí aparecen en las metas de los ODS (por ejemplo, en el 16.4 aparece «reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas […] y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada»). Por ello, podemos inferir que la crítica tiene que ver con que estas personas no consideran que estos temas sean centrales en los debates que generan los ODS, más centrados en cuestiones y metas menos conflictivas.

En términos de coherencia, existen también voces con críticas más profundas. Un experto universitario menciona cuestiones de re-

laciones de poder al nivel global. Para ello, se remite a la intencionalidad del proceso de construcción de la Agenda: «El potencial [de los ODS] es prácticamente nulo; puede incluso tener un impacto negativo, dado que se construye para tapar la realidad y en contacto directo con los agentes que impiden el cambio social y ecológico, como las grandes empresas transnacionales, el Foro de Davos o los poderes políticos de los países dominantes» (E7).

4.2. Explorando formas para una adopción transformadora de los ODS

Las valoraciones y cuestionamientos expuestos por actores de la sociedad civil del sector de la cooperación al desarrollo valenciano ofrecen elementos para pensar en cómo puede articularse una adopción de la Agenda 2030 transformadora.

En un primer lugar, puede resultar relevante aprovechar la relevancia de la nueva agenda global para abordar los problemas de visibilidad y legitimidad de la cooperación. Sin embargo, si asumimos las críticas expuestas, sería necesario visibilizar el rol específico de las políticas y prácticas de la cooperación internacional. Esta implica ver la cooperación como algo valioso en tanto reivindica valores clave como los de solidaridad de una sociedad. Si asumimos también críticas más radicales, destacar el rol del «desarrollo» en relación con «sostenibilidad» desde una perspectiva transformadora implicaría pensar los problemas de sostenibilidad poniendo el acento en las desigualdades globales, en los mecanismos que las generan (tales como relaciones desiguales de poder en la gobernanza global) y en la responsabilidad de los Gobiernos desarrollados en el incumplimiento de objetivos concretos más allá de lo recogido en el ODS 17 (por ejemplo, por su rol en mantener el actual modelo agroalimentario o financiero).

En segundo lugar, resulta valioso el énfasis en las alianzas y en la construcción de relaciones de calidad que propone la Agenda 2030. Sin embargo, si asumimos los cuestionamientos expuestos, una cooperación transformadora pondría en el centro a las organizaciones de la sociedad civil y, en concreto, a las organizaciones que, en el Sur y en el Norte, están generando discursos y acciones que generan modelos de desarrollo alternativos más justos y sostenibles. En este sentido, las ONGD serían actores fundamentales en tanto tienen relaciones largas y confianza con estos colectivos. Serían de especial importancia las redes de solidaridad entre organizaciones que, con apoyo de la cooperación, estarían generando espacios de contrapoder «desde abajo» y formulando alternativas de desarrollo. Serían ejemplos las relaciones de solidaridad entre ONG valencianas y organizaciones campesinas e indígenas que han trabajado con fuerza la cuestión de la soberanía alimentaria y la agroecología. Estas han estado apoyando, con apoyo de recursos de la cooperación, formas de producción, distribución y consumo

de alimentos alternativas al sistema dominante (tanto en Valencia como en el Sur global), de proyectos para mejorar la producción agroecológica familiar y cooperativa a la creación de mercados campesinos de venta directa. En el ámbito de las luchas feministas, también la cooperación ha apoyado relaciones solidarias entre organizaciones valencianas y latinoamericanas, que han permitido compartir experiencias para generar discursos y prácticas; por ejemplo, para visibilizar el rol específico de las mujeres en los conflictos y su importancia central en procesos de paz. Redes globales como La Vía Campesina o la Marcha Mundial de Mujeres son ejemplos de estos espacios. Si asumimos, además, las críticas más profundas expuestas, pensar en relaciones de calidad en el sistema de cooperación implica pensar en políticas e instrumentos que eviten la competición entre organizaciones y las relaciones entre Administración y organizaciones basadas en el control. Esto implicaría, por ejemplo, repensar la centralidad de las convocatorias competitivas, para pensar en instrumentos que alimenten la colaboración (como quizá el uso de convenios para apoyo a redes).

En tercer lugar, una lectura transformadora de la Agenda 2030 implica poner en el centro cuestiones de evaluación y rendición de cuentas desde una orientación al aprendizaje. Como planteaban algunas críticas, resulta necesario pensar en procesos, mecanismos, dimensiones e indicadores de evaluación negociados, contextuales, específicos y significativos para los colectivos que se apoyan en el Sur y para sus aliados en el Norte. Esto no debería ser incompatible con alinear la evaluación y la rendición de cuentas con los ODS. De hecho, los ODS pueden ser útiles para ofrecer un cierto marco universal y un cierto lenguaje común. Por otro lado, se puede pensar que no solo se pueden adaptar los ODS, sino que también se pueden reformular sustancialmente o incluso incorporar nuevos, quizá de naturaleza más abiertamente política (por ejemplo, quizá reformular el ODS 17 para incorporar la cuestión de redes globales de solidaridad, o incorporar un nuevo ODS sobre reducción de las desigualdades de poder globales). Si asumimos las críticas más profundas mencionadas, para desburocratizar la evaluación, se debería asumir que lo importante es la calidad de las conversaciones y relaciones que genera la evaluación, aceptar que no todo es medible y considerar que la construcción de criterios, dimensiones e indicadores es, a su vez, un proceso político y eventualmente conflictivo. Finalmente, la evaluación, la rendición de cuentas y el aprendizaje deberían darse en múltiples direcciones y poniendo en el centro a las organizaciones y ciudadanías del Norte y el Sur.

En cuarto lugar, en relación con el enfoque de desarrollo que adoptar por la cooperación, parece que la Agenda 2030 puede plantear un lenguaje y criterios globalmente comprensibles, pero que debería también dar también legitimidad y fuerza a otros enfoques y lenguajes más transformadores. Desde la perspectiva política defendida y desde las críticas de los actores consultados, se puede

decir que el despliegue de la Agenda 2030 debería incorporar y valorizar perspectivas más radicales que ya trabajan los actores sobre el territorio, como los discursos sobre la soberanía alimentaria, sobre los cuidados y los ecofeminismos, sobre la desmercantilización de la vivienda o sobre la economía social, muy presentes en el debate político de los movimientos sociales valencianos. Esto puede dar una lectura más política y transformadora a distintos ODS concretos. Sobre la base de estas propuestas, se podría también superar la crítica de los ODS como forma de «capitalismo amable».

En quinto lugar, puede aprovecharse la Agenda 2030 para dar fuerza a la reivindicación de la coherencia y articulación de políticas. Sin embargo, una lectura transformadora de la Agenda debe estar vigilante y poner en el centro metas que pueden resultar más incómodas, como las que tienen que ver con los paraísos fiscales. Como se ha mencionado, no se debería dejar de poner en el centro la cuestión de las desigualdades globales de poder ni dejar de reivindicar cuestiones que, desde largo tiempo, llevan posicionando a nivel local y global los movimientos sociales, desde la transformación del sistema agroalimentario a la lucha contra la financiarización de la vivienda.

En fin, el despliegue de la Agenda debería ser un proceso fuertemente participado y que escuche especialmente las voces de los actores transformadores del Sur y del Norte. Será un proceso siempre abierto, experimental, contextual, conflictivo y en permanente revisión.

5
Observaciones finales

En el artículo se ha abordado una pregunta central en el actual debate global sobre el desarrollo: ¿resulta la Agenda 2030 y los ODS un avance o un retroceso? Para ello, hemos reenmarcado la cuestión interrogándonos acerca de si suponen un avance o un retroceso para abordar los problemas concretos sentido en el sector de la cooperación española. Desde este punto, nos hemos centrado en las reflexiones que emergen desde la sociedad civil en el caso valenciano. Estas voces ofrecen una mirada cuestionadora de mucho interés al pensar cómo la Agenda global puede adoptarse para avanzar en una cooperación más transformadora.

Los resultados sugieren que no existe una respuesta cerrada y unívoca, y que la cuestión tiene que ver con cómo la Agenda sea adoptada en un contexto de relaciones de poder y con cómo reconfigure discursos, prácticas y relaciones.

El caso sugiere varias posibles líneas para adoptar una Agenda que contribuya a una cooperación más transformadora: debería dar nueva fuerza y legitimidad a los problemas globales de sostenibi-

lidad y justicia, pero sin opacar el rol específico de la solidaridad internacional y el problema de las relaciones globales desiguales de poder; podría contribuir a valorar las alianzas y relaciones de solidaridad existentes (y posibles), principalmente aquellas que están orientadas a la creación de prácticas y modelos de desarrollo alternativos y más sostenibles; debería contribuir a una evaluación y rendición de cuentas con lenguajes comunes, orientada al aprendizaje, que emplee indicadores adaptados, contextuales y significativos, pero que huya también de la burocratización; podría legitimar lenguajes y propuestas más progresistas, como los que vienen de los movimientos campesinos o feministas; podría favorecer una cohe rencia de políticas que no evite abordar cuestiones de economía política incómodas o conflictivas para Gobiernos y actores poderosos. En cambio, una Agenda localizada de forma descontextualizada, rígida, tecnocrática, poco participada y sin reconocer los valores de los discursos y relaciones del entorno puede agravar los muchos problemas de la cooperación internacional.

En todo caso, parece necesaria mayor investigación, ya sea realizada desde las universidades o desde el activismo, para comprender el despliegue de las políticas y seguir conociendo miradas y prácticas transformadoras. En este trabajo, se identifican situaciones y se ofrecen categorías concretas, que pueden ser de utilidad para explorar para otros casos relevantes, como los mencionados de Euskadi o Extremadura. Desde la exploración de distintas miradas y prácticas, se pueden seguir repensando las potencialidades y los riesgos concretos de la Agenda global para avanzar en una cooperación más transformadora.

6
Referencias

ALLEN C, METTERNICHT G, WIEDMANN T (2018). Initial progress in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): a review of evidence from countries. Sustainability Science 13:1453-1467.

ALONSO JA (2018). Development cooperation to ensure that none be left behind. UN CDP Background Paper n.º 39. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP39_Mar_2018.pdf, acceso 12 de septiembre de 2019.

BELDA S, BONI A, PERIS J, TEROL L (2012). Rethinking capacity development for critical development practice. Inquiry into a postgraduate programme. Journal of International Development 24:571-584.

BELDA-MIQUEL S, BONI A (2014). Más allá del debate de la financiación: aprendizajes de la cooperación no gubernamental para una visión política de la cooperación al desarrollo. Revista de Economía Mundial 36:25-47.

BELDA-MIQUEL S, BONI A, PERIS J, CUESTA I (2016a). Are rights-based approaches helping (re)politicise development NGOs? Exploring the Spanish case. International Development Planning Review 38(2):135-157.

BELDA-MIQUEL S, BONI A, SAÑUDO MF (2016b). Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia. Icaria, Barcelona.

CHOUDRY A, SHRAGGE E (2011). Disciplining dissent: NGOs and community organizations. Globalizations 8(4):503-517.
CIMADAMORE AD (2016). Global justice, international relations and the Sustainable Development Goals, quest for poverty eradication. Journal of International and Comparative Social Policy 32(2):131-148.
CLARKE P, OSWALD K (2010). Why reflect collectively on capacities for change? IDS Bulletin 41:1-12.
CONGDE (2019a). Otra cooperación es urgente. https://coordinadoraongd.org/otra-cooperacion-es-urgente/, acceso 6 de marzo de 2019.
CONGDE (2019b). Quiénes somos. https://coordinadoraongd.org/coordinadora/historia-y-logros/, acceso 20 de septiembre de 2019.
CVONGD (2019). La Ayuda Oficial al Desarrollo sigue estancada, un pequeño incremento no revierte el recorte severo de años anteriores. https://www.cvongd.org/va/info/8863, acceso 23 de febrero de 2019.
DAR S, COOKE B (2008). The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization. Zed Books, Londres.
DEACON B (2016). SDGs. Agenda 2030 and the prospects for transformative social policy and social development. Journal of International and Comparative Social Policy 32(2):79-82.
DIRECTORATE GENERAL FOR COOPERATION AND SOLIDARITY OF THE GENERALITAT OF VALENCIA AND THE ART INITIATIVE (2016). The Region of Valencia and the local implementation of the SDGs: A region committed to Cooperation and the 2030 Agenda for Sustainable Development. UNDP. https://www.local2030.org/library/view/202, acceso 12 de septiembre de 2019.
EYBEN R (2012). Relationships for aid. Routledge, Londres.
FERGUSON J (1990). The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho. University of Minnesota Press, Indianápolis.
FERNÁNDEZ G, PIRIS S, RAMIRO P (2013). Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario. UPV-EHU, Bilbao.
FINE B, JOMO KS (2006). The New Development Economics: After the Washington Consensus. Zed Books, Londres.
FOURIES P, O'MANIQUE C (2016). «It Sells, But It Does Not Fly»: An Early Assessment of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Development 59(3-4):274-279.
FUKUDA-PARR S (2014). Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences. Journal of Human Development and Capabilities. Vol. 15, 2-3: Special Issue on Millennium Development Goals.
FUKUDA-PARR S, HEGSTAD TS (2018). «Leaving no one behind» as a site of contestation and reinterpretation. Department of Economic and Social Affairs UN. Background Paper No. 47. ST/ESA/2018/CDP/47 de UN DESA CDP. https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/leaving-no-one-behind-as-a-site-of-contestation-and-reinterpretation/, acceso 12 de septiembre de 2019.
GENERALITAT VALENCIANA (2017). IV Plan director de la cooperación valenciana 2017-2020. www.gva.es, acceso 23 de febrero de 2018.
GÓMEZ GIL C (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Cuadernos Bakeaz 89:1-24.
GÓMEZ GIL C (2013). Desguazando la cooperación española: la construcción ideológica del colapso de la cooperación al desarrollo. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global 123:85-95.
GÓMEZ GIL C (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global 140:107-118.
GTF-GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS (2016). Roadmap for localizing the SDGs: Implementation and monitoring at subnational level. https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf, acceso 12 de septiembre de 2019.
GULRAJANI N (2010). New vistas for development management: Examining radical-reformist possibilities and potential. Public Administration and Development 30:136-148.

GUTIÉRREZ-GOIRIA J, MILLÁN-ACEVEDO N, MARTÍNEZ-MARTÍNEZ I (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Iberoamerican Journal of Development Studies 6(1):26-49.

IBORRA J, SANTANDER G (2012). La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. Editorial 2015 y más, Madrid.

KOEHLER G (2016). Assessing the SDGs from the standpoint of eco-social policy: using the SDGs subversively. Journal of International and Comparative Social Policy 32(2):149-164.

LINCOLN YS, LYNHAM SA, GUBA EG (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited. The Sage Handbook of Qualitative Research.

MAIER F, MEYER M (2011). Managerialism and Beyond: Discourses of Civil Society Organization and Their Governance Implications. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 22:731-756.

MARTÍNEZ I (2017). La Agenda 2030, ¿compromiso o retórica transformadora? Pueblos 47-49.

MARTÍNEZ I (2019). La cooperación internacional frente a un contexto global de cambios: ¿hacia un nuevo paradigma? Dossiers EsF n.º 1 34. Economistas Sin Fronteras.

MARTÍNEZ-OSÉS P (2011). «Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política», ponencia presentada en las Jornadas Eficacia del Desarrollo y ONGD: renovando nuestro papel, celebrado en Madrid el 17 y 18 de mayo de 2011. http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Pablo_Martinez_Oses.pdf, acceso 3 de julio de 2013.

MCCOURT W, GULRAJANI N (2010). The future of development management: Introduction to the Special Issue. Public Administration and Development 30:81-90.

MOSSE D (2005). Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice. Pluto Press, Londres.

MOWLES C (2010). Post-foundational development management – power, politics and complexity. Public Administration and Development 30(2):149-158.

MOWLES C, STACEY R, GRIFFIN D (2008). What contribution can insights from the complexity sciences make to the theory and practice of development management? Journal of International Development 20(6):804-820.

PLACI (PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL) (2012). Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011). Resumen de las jornadas sobre eficacia del desarrollo: una mirada autocrítica desde las ONGD. http://www.2015ymas.org/, acceso 20 de mayo de 2013.

POGGE T, SENGUPTA M (2017). Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective. Journal of International and Comparative Social Policy 32(2):83-97.

QUARLES VAN UFFORD P, GIRI A (2003). A Moral Critique of Development: In Search of Global Responsibilities. Routledge, Londres.

RAMÓN C (2018). Las ONGD valencianas. ¿De la prestación de servicios a la transformación social? la necesidad de la mirada desde un enfoque basado en los derechos humanos. Tesis de Cristina Ramon Lupiañez, Universitat de València, julio.

RODRÍGUEZ CABRERO G (2013). Crisis estructural y tercer sector de acción social. Revista española del tercer sector 23:17-40.

SIANES A (2013). Shaping the Future of Mid-range Northern NGDOs: ten challenges, ten proposals. Third World Quarterly 34(8):1458-1474.

SIANES A (2017). Shedding light on policy coherence for development: A conceptual framework. Journal of international development 29(1):134-146.

SOTILLO JA (2014). La política exterior y la política de cooperación: paradojas del caso español. Comillas Journals of International Relations 1(1):117-131.

SPANGENBERG J (2017). Hot Air or Comprehensive Progress? A Critical Assessment of the SDGs. Sustainable Development 25:311-332.

UNCETA K, GUTIÉRREZ-GOIRIA J (2012). Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional. Estudios de Economía Aplicada 30(3):773-800.

UNITED NATION RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (2015). Policy Innovations for Transformative Change. UN Research Institute for Social Development.

UNRISD (2016). Policy Innovations Transformative Change. Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations Research Institute for Social Development. http://www.unrisd.org/flagship2016, acceso 5 de septiembre de 2019.

WINKLER IT, WILLIAMS C (2017). The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review. The International Journal of Human Rights 21(8):1023-1028.

Análisis de la educación para la ciudadanía global en organizaciones de la sociedad civil en el ámbito rural de Zaragoza

Analysis of education for global citizenship in civil society organizations in the rural area of Zaragoza

Belén DIESTE
bdieste@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Teresa COMA-ROSELLÓ
tcoma@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Ana Cristina BLASCO-SERRANO
anablas@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

ResumenAbstract

1. **Hacia una ciudadanía global: participación y responsabilidad social**
   - 1.1. **Las organizaciones de la sociedad civil como agentes de transformación social en el medio rural**
   - 1.2. **Los objetivos de desarrollo sostenible desde las organizaciones civiles**
2. **Metodología**
   - 2.1. **Objetivos**
   - 2.2. **Participantes**
   - 2.3. **Instrumentos y procedimiento de recogida de datos**
   - 2.4. **Análisis de datos**
3. **Resultados**
   - 3.1. **Actuaciones de ECG en las OSC**
   - 3.2. **Ámbitos y áreas de actuación**
   - 3.3. **Planificación estratégica**
   - 3.4. **Colaboración y financiación**
4. **Discusión**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**
7. **Financiación**

Análisis de la educación para la ciudadanía global en organizaciones de la sociedad civil en el ámbito rural de Zaragoza

Analysis of education for global citizenship in civil society organizations in the rural area of Zaragoza

Belén DIESTE
bdieste@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Teresa COMA-ROSELLÓ
tcoma@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Ana Cristina BLASCO-SERRANO
anablas@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Cite as/Citar como:
Dieste B, Coma-Roselló T, Blasco-Serrano AC (2020). Análisis de la educación para la ciudadanía global en organizaciones de la sociedad civil en el ámbito rural de Zaragoza. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):202-231.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.440

Resumen

Alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) requiere abordar la complejidad social desde la participación activa, donde lo global se funda con lo local. Las organizaciones de sociedad civil (OSC) tienen un papel relevante en la educación para la ciudadanía global (ECG)a través del trabajo en red, especialmente en el ámbito rural, donde se hace más patente la necesidad de un desarrollo sostenible. En este análisis descriptivo-exploratorio, se analiza el papel de las OSC en el ámbito rural de la provincia de Zaragoza, mediante un cuestionario sobre su actuación en el entorno y a través de un análisis del contenido de sus espacios virtuales. Los resultados muestran la necesidad de una mayor planificación y trabajo en red. Las acciones de ECG abordan, de manera interrelacionada, diferentes ODS y permiten un nuevo enfoque de los ámbitos de intervención en línea con el enfoque de la Agenda 2030.

Palabras clave: organizaciones de sociedad civil, objetivos de desarrollo sostenible, educación para la ciudadanía global, desarrollo rural, participación, responsabilidad social.

Abstract

Sustainable development goals (SDG) requires addressing the social complexity from active participation, where the global is based on the local. Civil society organizations (CSO) have a relevant role in global citizenship education (GCE) through networking, especially in rural areas, where the need for sustainable development becomes more evident. In this descriptive-exploratory analysis, the role of CSOs in the rural area of the province of Zaragoza is analyzed through a questionnaire on their performance in the surroundings and through their virtual spaces of communication. The results show the need for more planning and networking. The GCE actions address, in an interrelated manner, different SDGs and allow a new approach to the areas of intervention in line with the approach of the 2030 Agenda.

Keywords: civil society organization, sustainable development goals, global citizenship education, rural development, participation, social responsibility.

1
Hacia una ciudadanía global: participación y responsabilidad social

La intensificación de los procesos de globalización en todos los ámbitos (cultural, económico, social o político) es, probablemente, el factor más importante en la transformación de la sociedad contemporánea. Vivimos en la sociedad de la información, en un mundo hiperconectado e interdependiente (Bugallo-Rodríguez y Naya-Riveiro 2018), en el que la tecnología y redes sociales permiten una comunicación a nivel global, que favorece la conexión entre diferentes culturas y espacios sociales. Además, estos nuevos espacios propician la pertenencia y la participación en nuevos escenarios, donde conjugar prosperidad, democracia y ciudadanía se convierte para todos en un difícil reto (Garrido Prádenas 2002).

Todos estos aspectos influyen directamente en la naturaleza y configuración del concepto de ciudadanía. Por ello, desde el ámbito teórico e investigador, se debate sobre su sentido y significado, así como sobre qué prácticas implican y ayudan a generar una ciudadanía en la que los seres humanos tengan los mismos derechos y las mismas libertades (Boni-Aristizábal 2011).

Este estudio parte de un enfoque en el que el concepto de ciudadanía aboga por una pluralidad cultural, por la participación y responsabilidad social, y por la lucha contra la exclusión social en favor de una cohesión social; una ciudadanía que incide en la solidaridad y asume el vínculo entre el desarrollo humano y los derechos humanos (Gallardo Vázquez 2009, Celorio Díaz 2014). Se configura una ciudadanía consciente de que, en los efectos de nuestras acciones a nivel local, subyacen unos efectos que repercuten a nivel global y viceversa; es decir, hablamos de una ciudadanía global (Sklad *et al.* 2016, Murga-Menoyo y Novo 2017).

Desde esta perspectiva, la educación para el desarrollo, denominada de «quinta generación» (Mesa 2000, Boni-Aristizábal y Baselga 2003, Celorio 2007), incorpora la ciudadanía global como concepto clave para poder dar respuesta a las demandas y las necesidades de las sociedades actuales teniendo en cuenta las interrelaciones económicas. Así, la educación busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible. Para ello, se debe incluir una dimensión global, que permita capacitar a las personas para desenvolverse en un medio político y social complejo e interrelacionado. En definitiva, la educación para el desarrollo, en su quinta generación, se configura como una «educación global frente a la globalización» (Garbutcheon *et al.* 1997, p. 26).

De este modo, la educación para la ciudadanía global (ECG), entendida como un movimiento de socialización, nos sitúa en un sistema de actores con voluntad y estrategia para influir en todas las instituciones de socialización humana con determinadas claves

capaces de afrontar una respuesta a la globalización dominante. Se trata de una socialización para el impulso de resistencias críticas a sus efectos y dinámicas, al tiempo que para ensayar y crear otras formas de globalización de un desarrollo humano sostenible, desde perspectivas de género, sur e interculturalidad. Es, por tanto, un reto que pretende oponerse a las formas de socialización dominante bajo las que la globalización neoliberal pretende asentar y extender sus políticas, redes y estructuras (Beach 2017).

En este escenario, la ECG ha de favorecer un cambio en los modelos de pensamiento y posibilitar la reorientación de las actuaciones personales, educativas y profesionales, en relación con las personas, con su entorno y con el planeta (Murga-Menoyo 2015). Por ello, el fomento de valores y actitudes relacionados con la solidaridad y la justicia social se hace imprescindible. No obstante, supone un gran reto vincular la teoría y práctica educativa para que incentive la conciencia a través de la compresión de la conexión entre lo global y lo local, ya que los cambios que implican deben partir de un profundo conocimiento y análisis crítico de la realidad (Wang y Hoffman 2016, Leivas Vargas y Boni-Aristizábal 2017). De este modo, la promoción de la conciencia de ciudadanía global plantea, entre otros, el reto de reafirmar el vínculo con los movimientos sociales y con las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de integrar redes que definan pautas de participación y acción ciudadana (Mesa 2000, Aguado *et al.* 2018).

En las últimas décadas, la ECG ha adquirido un importante protagonismo en los objetivos y metas de numerosas entidades de educación, así como de organizaciones de sociedad civil (OSC). Ortega Carpio (2008) propuso cuatro ámbitos interrelacionados en la educación para el desarrollo, que pueden ser todavía considerados con relación a la ECG: sensibilización, formación, investigación y participación y movilización político-social. La ECG se trabaja a través de la educación formal, con instituciones educativas oficialmente reconocidas y con unos contenidos reglados. Desde la educación no formal, se desarrollan procesos destinados a grupos específicos, enmarcados fuera de las instituciones educativas oficiales: escuelas de tiempo libre, ludotecas, asociaciones, etc. La educación informal concibe los procesos educativos desde espacios diversos: Internet, medios de comunicación, actividades culturales y actividades de ocio.

Desde todos estos ámbitos, el compromiso de la ECG con la construcción de una sociedad más justa e igualitaria requiere que la práctica supere el marco de la educación formal y se tengan en cuenta espacios educativos no formales e informales. Estos espacios y agentes pertenecientes a diferentes ámbitos (tiempo libre, orientación laboral, desarrollo local, cultural, salud, socioeducativo, etc.) desempeñan un papel relevante en la transmisión de valores y conocimientos.

No obstante, el desarrollo de acciones de ECG, independientemente del ámbito, no parece ser una tarea fácil. Diferentes estudios realizados en España (Ortega Carpio 2008, Boni-Aristizábal *et al.* 2012, Boni-Aristizábal *et al.* 2013, Gómez-Quintero *et al.* 2017, Blasco-Serrano *et al.* 2018) presentan una realidad en la que las prácticas de ECG parecen ser limitadas, insuficientes, descontextualizadas y carentes de referencias territoriales debido, entre otras causas, a la diversidad de actores que las financian y ejecutan. También destacan la falta de planes estratégicos por parte de las distintas entidades y asociaciones a la hora de implantar acciones de ECG, bien por inercia, por falta de tiempo, o bien por desconocimiento. Además, la falta de espacios para el análisis y la reflexión sobre las propias prácticas lleva, muy a menudo, a desarrollar principalmente acciones con formatos clásicos, como charlas, talleres o conferencias. En este sentido, Boni-Aristizábal *et al.* (2013) argumentan la importancia de prestar atención a las actitudes, compartir el conocimiento entre todos los actores y tener en cuenta cuáles son los objetivos principales de un proceso de ECG. Todo ello permite reforzar el sentido de «ser asociación» y superar las barreras anteriormente mencionadas en el desarrollo de proyectos y prácticas de ECG.

1.1. Las organizaciones de la sociedad civil como agentes de transformación social en el medio rural

Organismos nacionales e internacionales de cooperación para el desarrollo, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), establecen que, en política de cooperación, participan múltiples actores, agentes públicos y privados, que deben coordinar sus actuaciones con organismos internacionales y con los Gobiernos y la sociedad civil. Por ello, es necesario identificar, valorar y evaluar a cada uno de estos agentes para conocer el rol que desempeñan en los procesos de cooperación y, más concretamente, en la ECG (González y Osuna 2007).

En este marco, adquiere especial relevancia el papel de las OSC para la implicación, participación y transformación ciudadana, como una vía para la cohesión social en sociedades democráticas (Aguado *et al.* 2018). Esto implica el fortalecimiento de las personas como agentes activos, participantes en la cultura y sociedad, que puedan desarrollar habilidades y competencias para la transformación de una sociedad que, desde su complejidad, torne hacia la equidad y la pluralidad (Mata-Benito *et al.* 2013).

Cuando ponemos el foco en las OSC como agentes de transformación, nos referimos a entidades muy diversas, que van desde comités locales movidos por personas voluntarias con recursos limitados hasta grandes organizaciones no gubernamentales para el

desarrollo (ONGD),[1] que desempeñan un papel fundamental como agentes de transformación social (Arias *et al.* 2015).

Los espacios ciudadanos son escenarios privilegiados para ofrecer la posibilidad de participación y compromiso en favor de un bien común (Wang y Hoffman 2016, Aguado *et al.* 2018). Las OSC proporcionan espacios de convivencia y experiencia y, por tanto, de educación para el desarrollo de competencias para una ciudadanía activa y participativa. Por ello, tal y como explica Mesa (2003), es importante estimular movimientos sociales que enriquezcan el tejido social, de manera que la comunidad se transforme en un espacio y agente educativo que promueva la participación, el diálogo y el compromiso. La sociedad civil debe convertirse en la mejor escuela de ciudadanía (Gil-Jaurena *et al.* 2016).

La ECG es una tarea amplia y compleja, en la que la comunidad y las OSC pueden ejercer un papel fundamental para la promoción de una conciencia de ciudadanía global (Mesa 2010, Bolívar 2011, Lappalainen 2015). Estas organizaciones son agentes activos, con grandes posibilidades de incidencia educativa en las personas de su entorno y, por tanto, con un importante impacto sobre la comunidad y sobre las personas y entidades con las que colaboran (Monzó *et al.* 2018). A su vez, la comunidad tiene un gran potencial para proporcionar experiencias de aprendizaje transformadoras que favorecen el trabajo en equipo y en red, así como la toma de conciencia de la complejidad de los contextos y problemas de justicia social (Brown 2015).

Estas nuevas dinámicas de desarrollo a través de las OSC pueden significar un motor de integración social y de anexión de necesidades comunes en espacios con menos oportunidades de participación social, como es el medio rural. Estas organizaciones abren nuevas vías de participación social y de influencia pública para un significativo sector que, en muchas ocasiones, cuenta con limitados recursos educativos, económicos y sociales, además de las restricciones derivadas del aislamiento geográfico de muchas de sus poblaciones (Sánchez-Muros y Jiménez 2013, Blasco-Serrano *et al.* 2018).

Tal y como señala el estudio de Estrada (2009), el medio rural se caracteriza por la presencia de una gran variedad de actores colectivos (asociaciones), cuyas actividades se conciben en su mayoría como herramientas de participación social y cultural. Por ello, indica que no es posible analizar como un todo homogéneo el asociacionismo del medio rural, ya que existe una gran variedad de intereses, estrategias y recursos. No obstante, sí que es fundamental, en todos estos espacios, la presencia de una red institucional (pública y privada) que permita sinergias positivas entre los distintos tipos de instituciones, así como entre ellas y las OSC.

Estas asociaciones han estado ligadas tradicionalmente al ámbito cultural o de bienestar y salud aunque, en la actualidad, el de-

1 La Resolución 1996/31 del 25 de julio de Naciones Unidas define a una ONG como «cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional, o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común».
La «D» significa «desarrollo». Más allá de la caridad y la ayuda, las ONGD entienden que fomentar el desarrollo es una obligación ética y un compromiso político (Gómez-Quintero *et al.* 2017).

sarrollo local y sostenible está siendo un eje de recuperación de la vida en la zona rural. Además, se ha enfatizado la importancia de las redes entre vecinos en el desarrollo de un territorio. En nuestro país, encontramos escasos estudios sobre la actividad del asociacionismo en el ámbito rural. Estas investigaciones están centradas, principalmente, en temas como el género, medio ambiente o bienestar y salud. Sánchez-Muros y Jiménez (2013) muestran en su investigación cómo las asociaciones de mujeres constituyen un afianzado actor local, que actúan como núcleos de participación y empoderamiento en el ámbito rural andaluz. En relación con el medio ambiente, Rele *et al.* (1994) realizan un estudio en la provincia de León, en el que presentan el ecologismo como movimiento social y exponen la necesidad de una práctica ambiental que contribuya a la concienciación de un ecosistema más sostenible. En esta misma línea, pero dentro del ámbito de salud y bienestar, Monreal Bosch y Valle Gómez (2010) muestran un estudio realizado en la comarca del Alt Empordà (Catalunya), donde se enfatiza el significado de la comunidad para las personas mayores del entorno rural y se elaboran propuestas de acción contextualizadas que permiten fortalecer los sistemas de participación social.

Estos estudios son ejemplo de cómo los grupos sociales y asociaciones tienen la capacidad de autodeterminarse a partir del principio de autonomía (Mesa 2003). Además, resaltan los obstáculos económicos, estructurales y de adaptación a la tecnología como factores determinantes que frenan y dificultan el desarrollo del asociacionismo comunitario en el ámbito rural. Destaca, por tanto, la importancia de la investigación del rol de estas organizaciones en el desarrollo de la ECG y los ODS en el medio rural.

1.2. Los objetivos de desarrollo sostenible desde las organizaciones civiles

La Agenda 2030 (ONU 2015) representa una forma de actuar en el mundo. Se genera a partir del diálogo y la negociación entre diferentes grupos y agentes sociales, con la implicación de una gran diversidad de participantes de Gobiernos, agentes del ámbito empresarial, del ámbito académico y grupos de la sociedad civil (Fukuda-Parr 2016, Brissett y Mitter 2017). Representa el compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización, con el que se pretende avanzar hacia sociedades con un crecimiento económico inclusivo y con mayor cohesión y justicia social, en paz y con un horizonte medioambiental sostenible.

Con este fin, la ONU en la Asamblea 2015, como continuación a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (ONU 2000), concretó las directrices estratégicas a través de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Estos constituyen un plan de acción para mejorar la calidad de vida de las personas a nivel mundial y se alinean con un

enfoque que parte de la interdependencia entre lo local y lo global, en la necesidad de promoción de una vida mejor para todas las personas, promoviendo actuaciones que disminuyan las desigualdades y fortalezcan la paz, la justicia y el desarrollo sostenible del planeta (López *et al.* 2018). Se concretan en 17 ODS que parten de los logros alcanzados por los ODM e incorporan nuevos ámbitos de actuación, como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia (Fukuda-Parr 2016, Brissett y Mitter 2017). Si bien cada ODS tiene su propia entidad y se centra en una temática, todos ellos interaccionan entre sí desde la complejidad de los fenómenos y su abordaje desde diferentes perspectivas. Sin embargo, tal y como señala Martínez Osés (2019), la tarea más urgente de la Agenda 2030 es transformarlos en propuestas concretas desde una perspectiva multidimensional. Para alcanzar las metas de cada objetivo, «todo el mundo» tiene que colaborar: Gobiernos, sector privado y sociedad civil. El logro de los ODS requiere que las instituciones locales, nacionales e internacionales potencien la ciudadanía global para conseguir un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo.

Para ello, los cuatro ámbitos de actuación —formación, investigación, sensibilización y participación— propuestos por Ortega Carpio (2008) pueden ser aplicados al desarrollo de la ECG, así como al avance hacia la consecución de los ODS.

En este marco, desde lo local, la participación y movilización social a través de diferentes mecanismos, invita a las personas a ser conscientes y responsables de sus derechos como ciudadanos (Caride-Gómez 2017). De igual manera, Aguado *et al.* (2018) consideran que los actores, cuyas acciones se centran en la participación y la movilización ciudadana, deberían ser conscientes de su poder.

Como parte de este conjunto de grupos y agentes sociales, las OSC pueden ejercer una importante presión sobre las autoridades y los gobiernos, para que estos incorporen los ODS en sus políticas y en las decisiones administrativas y ejecutivas que se toman (Fukuda-Parr 2016). Así, las actuaciones educativas promovidas desde las OSC deben orientarse hacia el fortalecimiento del tejido social comunitario, los recursos territoriales y el fortalecimiento de las personas que lo habitan.

El Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Valladolid (OCUVa) (2017), en su diagnóstico de educación para el desarrollo en el ámbito rural europeo, establece que las OSC desarrollan, en muchas ocasiones, acciones de ECG descontextualizadas, con poca coherencia y poco adecuadas para el público al que se dirige. Por ello, el trabajo de los ODS en el entorno rural requiere un análisis previo de las características de la población y del contexto en el que se van a desarrollar. Igualmente, es fundamental realizar una evaluación de las propias acciones durante su desarrollo y en su finalización.

En este contexto, la finalidad de este trabajo es conocer el rol que están desempeñando en la actualidad las OSC del ámbito rural de la provincia de Zaragoza, en el desarrollo de acciones de ECG y, más concretamente, en relación con los ODS.

2 Metodología

Este estudio descriptivo-exploratorio tiene como objetivo indagar en las acciones que desarrollan en la actualidad las OSC en el ámbito rural de la provincia de Zaragoza, en relación con la ECG y los ODS, mostrando la situación en ese contexto específico y profundizando en las relaciones entre los diferentes elementos y procesos.

2.1. Objetivos

Los objetivos del estudio se concretan en:

— Conocer qué acciones de ECG se llevan a cabo a través de las OSC, en el ámbito rural de la provincia de Zaragoza.

— Analizar cómo es la planificación y coordinación que las OSC realizan en el desarrollo de estas acciones.

2.2. Participantes

En cuanto a los informantes, es importante destacar la diferencia entre las bases de datos de OSC y su existencia en la experiencia cotidiana. Se tomó como punto de partida todas aquellas entidades con organización formal (Saz Gil 2007), legalmente reconocidas en el Registro de Asociaciones del Gobierno de Aragón y ubicadas en la provincia de Zaragoza, excluida Zaragoza capital. El acceso a estas asociaciones fue complicado, al no existir listados actualizados con sus datos y contactos. Marbán Gallego (2001) amplía este fenómeno a todo el territorio nacional, donde existe una gran dispersión de registros de información, en los que habitualmente no se descuentan a las entidades inactivas. Tras un proceso de búsqueda, se enviaron 119 cuestionarios, excluyendo asociaciones deportivas centradas únicamente en el deporte base.

De acuerdo con el principio ético de consentimiento informado (Flick 2014), todas las OSC fueron informadas y consintieron en participar en una investigación para el diagnóstico de la ECG en la provincia de Zaragoza.

En el estudio han participado 24 OSC, lo que representa un 20,2 % del total de las asociaciones a las que se les envió el cuestionario. Esta muestra incidental representa a los diferentes fines

de las OSC, así como a los diferentes tamaños de población de la provincia, excluida la ciudad de Zaragoza (figura 1).

En coherencia con el estudio de Saz Gil y Gómez Quintero (2015), las asociaciones informantes son de siete tipos: culturales, cuyo foco es la conservación del patrimonio cultural, musical y lingüístico (8); educativas, conectadas con las escuelas —asociaciones de familias de alumnado (AMPA) y español para inmigrantes— (3); deportivas, en conexión con el medio ambiente (2); de desarrollo del medio rural en todas sus dimensiones (4); de salud (2); de atención a la discapacidad (2); de igualdad de género (1); de carácter solidario (1), y de carácter religioso (1).

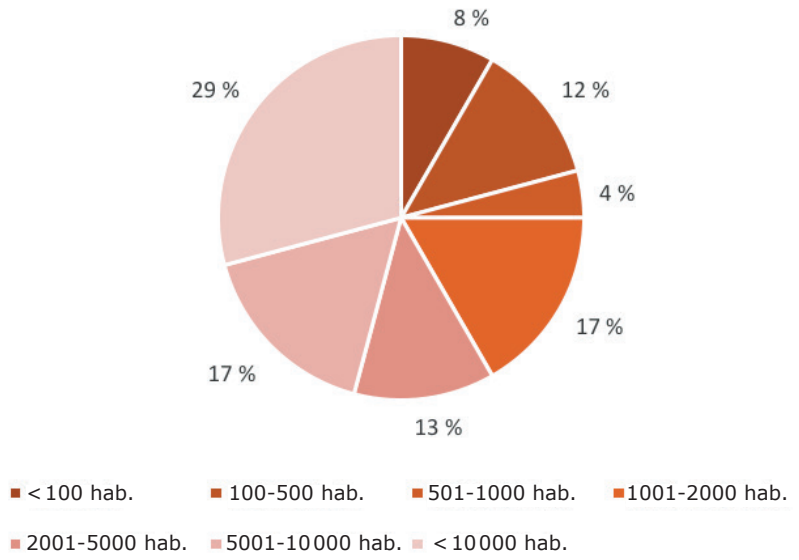


Figura 1
Distribución de localidades según habitantes

2.3. Instrumentos y procedimiento de recogida de datos

Para la recogida de información, se ha utilizado un cuestionario de tipo transversal autoadministrado (Gómez González *et al.* 2012). Además, se han revisado los espacios virtuales de las asociaciones encuestadas (Hine 2004). Estos espacios fueron visitados como parte del estudio para identificar las prácticas de ECG llevadas a cabo por las OSC, así como su planificación y coordinación con otros agentes de la comunidad.

El cuestionario fue validado por profesionales del ámbito educativo de un total de siete países (España, Bulgaria, Chipre, Grecia, Italia, Malta y Polonia), participantes en el Proyecto de EuropeAid coordinado por el Observatorio de Cooperación de la Universidad de Valladolid (OCUVa 2017).

En la presentación inicial del cuestionario, con el fin de aclarar el concepto de ECG, se incluye su definición en consonancia con

Celorio Díaz (2014): «proceso dinámico que mejora los mecanismos de percepción y comprensión de las personas ante situaciones relacionadas con el medio ambiente, la desigualdad global, la pobreza, la injusticia y los derechos humanos».

Además de los datos básicos de referencia, consta de 15 preguntas (10 cerradas y 5 abiertas), estructuradas en tres bloques. El primero (tabla 1) está conformado por siete preguntas en relación con las acciones que se realizan de la ECG.

La ECG como línea de actuación	P1 (cerrada, dicotómica)
Tipos de acciones de ECG	P2 (cerrada, elección múltiple)
Destinatarios por sectores (edad)	P6 (cerrada, elección múltiple)
Áreas de trabajo	P7 (cerrada, politómica)
Contenidos desarrollados	P8 (cerrada, politómica)
Recursos utilizados: cuáles y quién los elabora	P9 y P10 (abiertas)
Últimos proyectos de ECG realizados (denominación, temática, duración, lugar e información sobre el proyecto o acción)	P15 (abierta)

Tabla 1
Bloque I del cuestionario

El segundo bloque, de tres preguntas (tabla 2), se centra en la planificación y estrategia de las OSC en torno a la ECG.

Existencia de un plan estratégico para la ECG	P3 (cerrada, politómica)
Realización de un análisis inicial	P11 (cerrada, dicotómica)
Realización de una evaluación	P12 (cerrada, dicotómica)

Tabla 2
Bloque II del cuestionario

Los cuatro ítems agrupados en el tercer bloque (tabla 3) muestran la coordinación con otros agentes y las fuentes de financiación de las OCS para la ECG.

Existencia de coordinación para llevar a cabo las acciones de ECG	P4 (cerrada, dicotómica)
Agentes colaboradores	P5 (abierta)
Existencia de diferencias en las posibilidades económicas entre el medio rural y urbano	P13 (abierta)
Tipos de fondos	P14 (cerrada, politómica)

Tabla 3
Bloque III del cuestionario

El cuestionario, diseñado con Google Forms, se envió por correo electrónico a todas las OSC localizadas de la provincia de Zaragoza. Para ello, se hizo una búsqueda sistemática a través de la red de Internet, de los registros del Gobierno de Aragón y llamando directamente a cada municipio para recabar información de contacto con dichas asociaciones. Tras esta búsqueda, se contactó con todas aquellas que mostraban un teléfono de contacto o correo electrónico.

En cuanto a los espacios *online* (Marqués da Silva y Landri 2012), se visitaron sitios web, blogs o redes sociales, como Facebook y Twitter (tabla 4). En el caso de las webs, al ser canales más estáticos, se realizó el análisis de los textos y contenidos en sí. Los blogs y redes sociales permitieron analizar la comunicación entre las OSC y la comunidad, revisando las entradas y los comentarios que dejaban (González-Patiño *et al.* 2012). Desde una perspectiva cualitativa, esta revisión de los espacios virtuales permite evaluar la relevancia de las publicaciones sobre ECG que hacen las OSC y la forma en la que se abordan estas prácticas.

Para ello, se analizaron las variables: tipo de actuación, áreas de trabajo y proyectos tratados, planificación, colaboración y coordinación con otras instituciones. Asimismo, también se ha analizado la vinculación de estas actuaciones de ECG con el desarrollo de los ODS.

Facebook	OSC-1, OSC-2, OSC-4, OSC-15, OSC-6, OSC-10, OSC-12, OSC-15, OSC-16
Blog	OSC-3, OSC-5, OSC-19
Twitter	OSC-2, OSC-4
Web	OSC-6, OSC-8, OSC-11, OSC-17, OSC-18, OSC-21, OSC-24
Web del Ayuntamiento de la localidad	OSC-22, OSC-20
Web de la prensa	OSC-1, OSC-20, OSC-23
Folletos informativos	OSC-5

Tabla 4
Espacios *online* revisados en cada OSC como fuentes de información

2.4. Análisis de datos

Los resultados a las preguntas del cuestionario se han estudiado mediante análisis estadístico, utilizando el programa Excel y el programa IBM SPSS Stadistics 22. Los datos obtenidos a partir del análisis estadístico se muestran en porcentajes y mediante la prueba exacta de Fisher. Asimismo, se realiza un análisis temático de la información recogida en la pregunta abierta sobre proyectos del cuestionario y de las páginas web, blogs, redes sociales y noticias en prensa de las entidades participantes.

3 Resultados

Se presentan en apartados, de acuerdo con la estructura de los bloques del cuestionario. Los resultados muestran cómo las entidades trabajan los ODS, incluso sin tener en cuenta dichos objetivos, sino de acuerdo con su filosofía o idiosincrasia, planteada, en la mayoría de las OSC, desde antes de que se establecieran dichos objetivos en la Unesco.

3.1. Actuaciones de ECG en las OSC

Los datos hallados muestran que el 70,83 % de las OSC encuestadas consideran la ECG y los ODS como una de sus líneas de trabajo. Se observa que este hecho no guarda una relación signifi-

cativa (*p* de Fisher = 0,2191) con el tamaño de la población donde se encuentra ubicada la entidad (tabla 5).

Asimismo, el 79,2 % han realizado acciones encaminadas a la ECG en los últimos cinco años, de manera continuada o puntual.

Habitantes	<100	100-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10 000	>10 000
Sin ECG	2	9	7	6	2	4	2
Con ECG	4	9	3	3	7	4	7
Prueba estadística exacta de Fisher *p* = 0,2191							

Tabla 5
Comparación de actuaciones de ECG por tamaño de población

Al observar los datos sobre el tipo de acción que se realiza (figura 2), queda manifiesto que las organizaciones inciden especialmente en la sensibilización y en la movilización y participación social. Se puede leer, en este sentido, en su web la OSC-21, cuyo objetivo es el de «sensibilizar e implicar a la sociedad y a los organismos públicos y privados» en la mejora del bienestar y salud mental. Trabajan de esta manera con el ODS de salud y bienestar. Destaca también la labor de dinamización que llevan a cabo las OSC. Así, la OSC-15 relata en su Facebook: «Desde la asociación se intenta hacer de nuestro pueblo un lugar más dinámico y atractivo […], tratando de potenciar esta dinamización desde ámbitos sociales, culturales, deportivos, ambientales y de "conciencia de pueblo"».

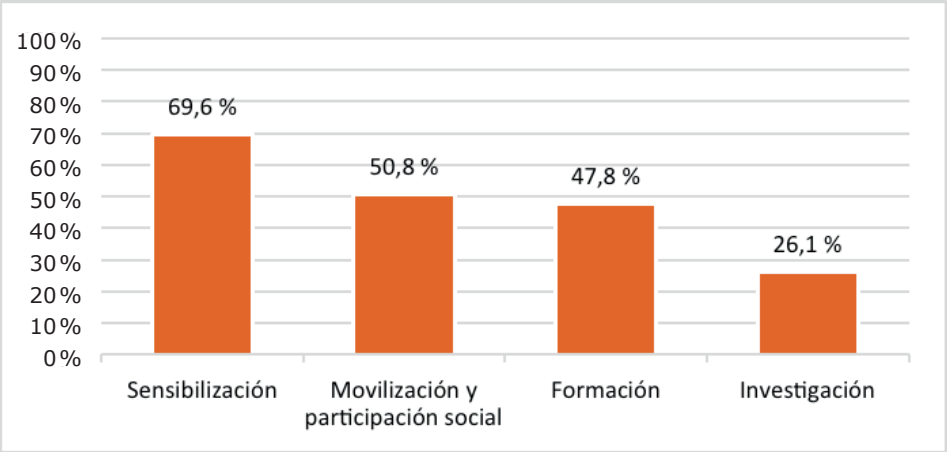


Figura 2
Distribución de tipos de acciones

La formación es también una acción relevante casi en el 50 % de las asociaciones. La OSC-17 explica en su web que uno de sus objetivos es «promover la formación cultural, humanitaria y educativa». La investigación aparece como el campo en el que menos inciden las OSC. Destacan en la investigación las asociaciones culturales, como la OSC-12, que explica en su Facebook: «Somos una asociación cultural, cuyo objetivo es la defensa, estudio, difusión y puesta en valor del patrimonio de Belchite y su entorno».

En la zona rural de Zaragoza, se puede observar cómo las acciones de ECG van destinadas principalmente a la población en general (figura 3).

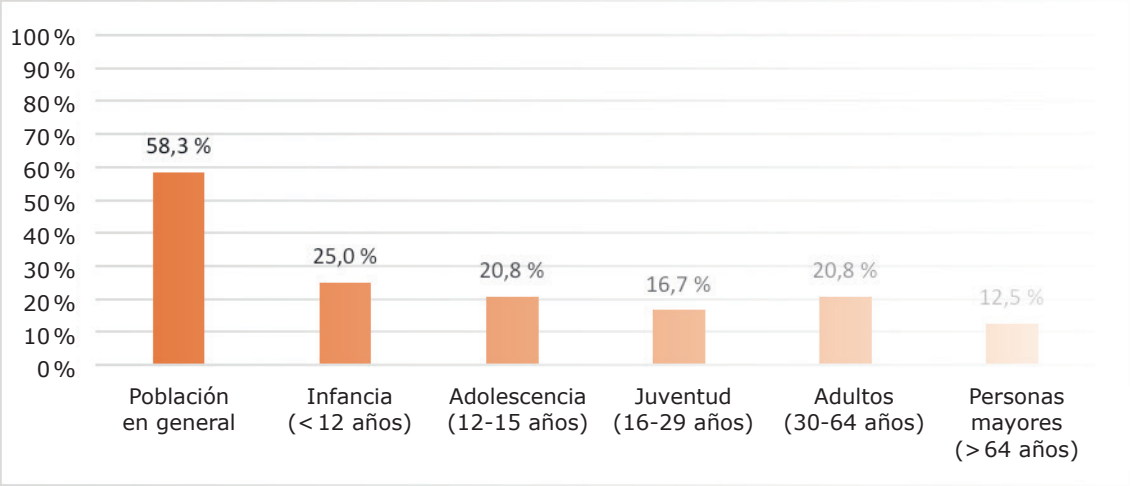


Figura 3
Destinatarios

3.2. Ámbitos y áreas de actuación

Los proyectos en los que se desarrolla la ECG se realizan, principalmente, en el ámbito del ocio, tiempo libre y participación social y, con menor incidencia, las actividades en el ámbito educativo no formal, a través de actividades extraescolares o culturales. En este sentido, la información recogida a través de las preguntas abiertas del cuestionario y del espacio virtual muestran cómo la mayoría de las actuaciones se realizan mediante acciones extraescolares en centros educativos y en ludotecas, bibliotecas, conciertos u otros centros o eventos culturales. Así se refleja en el blog de la OSC-5, que muestra acciones sobre la mejora del bienestar y salud de los menores y sobre la mutilación genital femenina, desarrollando, básicamente, el ODS de salud y bienestar.

La formación para el desarrollo profesional es otro de los ámbitos en los que las OSC actúan para potenciar la ECG. En esta línea lo relata la agencia de noticias al hablar de uno de los objetivos de la OSC-23, consistente en «colaborar con los servicios sociales en la organización de cursos de formación», para así capacitar profesionalmente a mujeres inmigrantes y disminuir diferencias entre la población. De esta manera, se trabajan, principalmente,

los ODS de igualdad de género, de trabajo decente y reducción de desigualdades (figura 4).

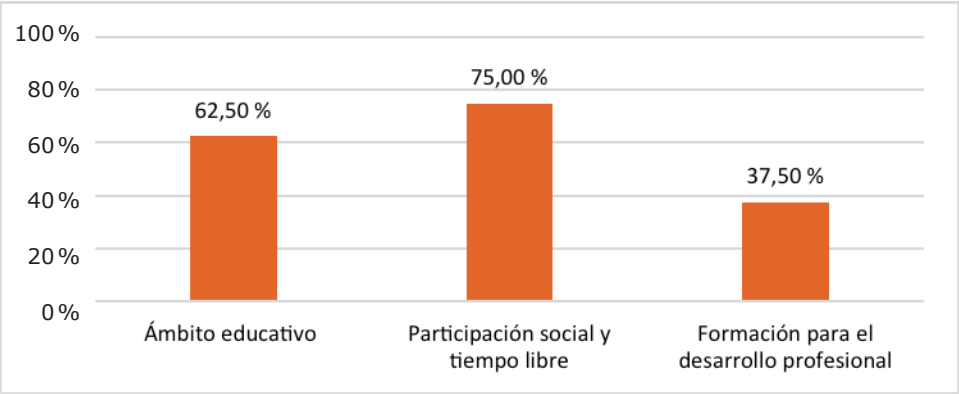


Figura 4
Ámbitos en los que se desarrollan las actividades

Respecto al contenido que se trata en las actuaciones de ECG, la mayoría de ellas se centran en los derechos humanos (figura 5), con actividades para la inclusión educativa y social, como se explica en la web de la OSC-14: «Contribuir […] a promover su inclusión como ciudadanos de pleno derecho, favoreciendo al máximo su desarrollo personal, autonomía, inclusión y participación activa en el entorno comunitario».

Sigue como temática prioritaria la educación medioambiental y el desarrollo sostenible. En la información obtenida en las redes sociales, destacan especialmente las actuaciones que promueven la conservación de la identidad y el desarrollo sostenible de las localidades. En esta línea, se pueden encontrar numerosos registros en Facebook y en Twitter: «Sumados al paro por la España vaciada, mientras en Artieda reflexionamos sobre la vida rural, la participación comunitaria y los nuevos retos a los que tenemos que hacer frente YA #YoParoPorMiPueblo» (OSC-4).

Con menos incidencia, destacan las actividades educativas y culturales, lo que se refleja en los objetivos que se muestran en la web de la OSC-24: «Intentar compensar las carencias que tiene el ámbito rural en cuanto a servicios de formación, educación, ocio, deporte, cultura […] respecto a los núcleos urbanos».

La igualdad de género y el comercio justo son también temáticas que se trabajan habitualmente. Se puede observar no solo en las respuestas del cuestionario, sino también en la web y el Facebook de la OSC-6: «[…] ayudando a través de políticas que favorezcan una incorporación equitativa y apelando a las capacidades de la mujer que favorezcan el emprendimiento femenino […] con las mujeres de nuestra comarca»; así se favorecen los objetivos de educación de calidad, igualdad de género, trabajo decente y comunidades sostenibles, entre otros.

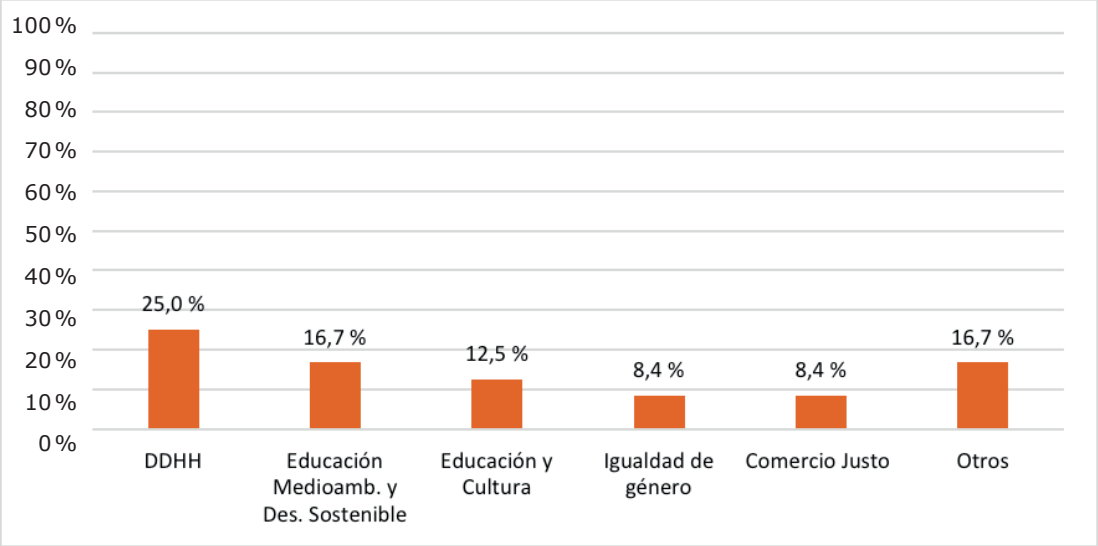


Figura 5
Temáticas de las actuaciones a nivel global

Al analizar los proyectos que las OSC han realizado en los últimos cinco años, se puede observar (figura 6) que van en consonancia con las áreas temáticas de las actividades de las OSC, ya que se centran en:

- Identidad cultural y patrimonio, con proyectos relacionados con la historia e identidad local, música o patrimonio.
- Deporte, relacionado con proyectos para la concienciación del desarrollo medioambiental sostenible.
- Igualdad de género, con relación a la sensibilización e inserción laboral y social.
- Salud y bienestar, con actuaciones relativas a la alimentación, el cuidado del cuerpo y la gestión de las emociones.
- Desarrollo rural sostenible, especialmente en relación con la formación e información para el empleo.

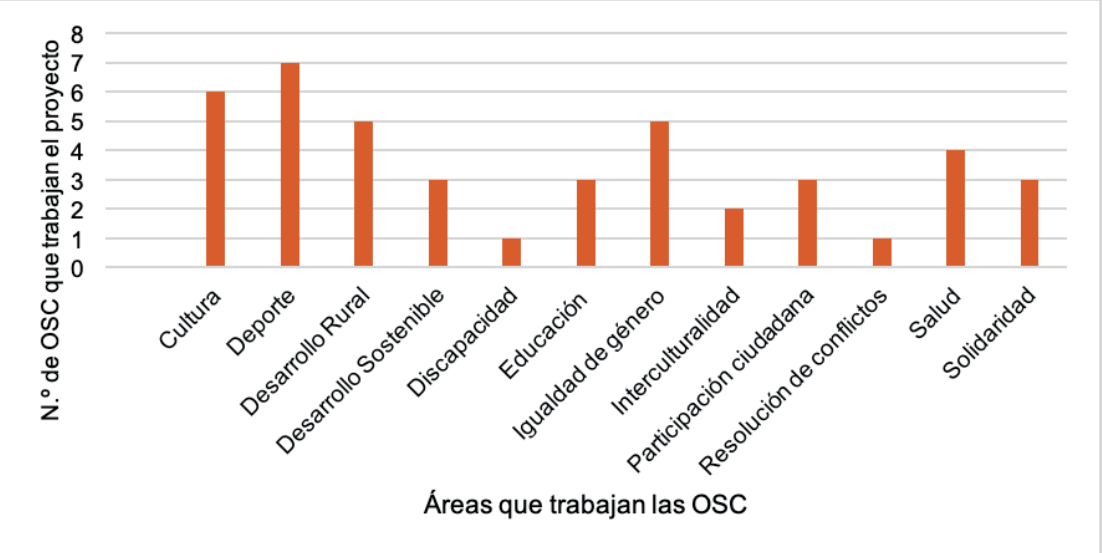


Figura 6
Áreas de trabajo de los proyectos en los últimos cinco años

Estos proyectos se realizan mayoritariamente a corto o medio plazo (figura 7).

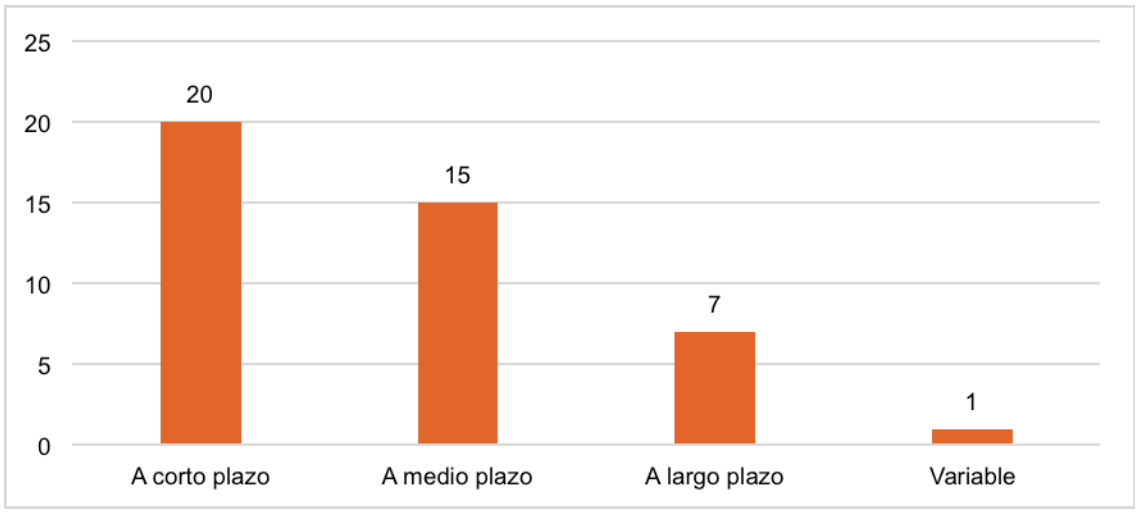


Figura 7
Temporalización de los proyectos

En cuanto a los materiales o recursos que utilizan las OSC, se considera, principalmente, la necesidad de recursos didácticos e infraestructuras. El material para la difusión es el menos utilizado por las OSC (figura 8).

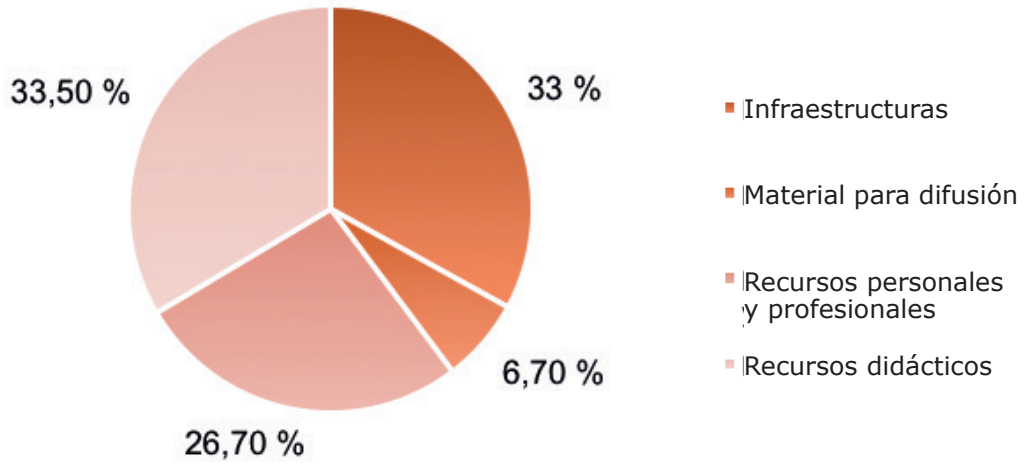


Figura 8
Materiales o recursos utilizados

Los recursos utilizados son principalmente diseñados y creados por instituciones públicas (33 %), por las propias asociaciones (16,5 %) y, en menor medida, por agentes externos especialistas (empresas y ONGD).

3.3. Planificación estratégica

En cuanto a la planificación estratégica, tan solo una minoría de entidades tienen un plan estratégico en el que se diseñen y estructuren de manera planificada las acciones de ECG (figura 9).

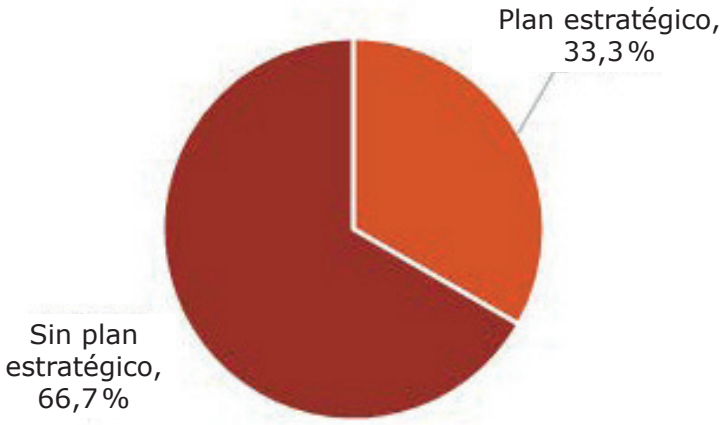


Figura 9
Porcentaje de OSC con un plan estratégico

Al cruzar los datos de si existe un plan estratégico con la realización de acciones de ECG, se puede observar que no hay una relación significativa (tabla 3).

	Sin plan	Con plan
Sin acciones de ECG	11	0
Con acciones de ECG	45	11
Prueba estadística exacta de Fisher p = 0,188		

Tabla 6
Comparación de existencia de plan estratégico con realización de actuaciones de ECG

De estas asociaciones, tan solo un 10,7 % planifican de manera estratégica actuaciones de sensibilización y formación, un 7,1 % planifican actuaciones de movilización, un 36 % de investigación y un 10,7 % disponen de un plan en general para todas sus actuaciones de ECG. En este sentido, se observa en las webs de algunas asociaciones culturales que potencian la investigación que estas ac-

tividades tienen mayor grado de planificación. Tal es el caso de la OSC-11, que ofrece becas anuales de investigación, o la OSC-12, que organiza exposiciones colaborando con instituciones como la Universidad de Zaragoza.

A la hora de llevar a cabo actuaciones concretas de ECG, un 57,1 % realizan un análisis previo para conocer la demanda y la realidad en la que se encuentran. En la misma línea, el 63,6 % de las OSC llevan a cabo una evaluación tras la realización de estas actividades.

3.4. Colaboración y financiación

La colaboración entre instituciones es un aspecto que destaca en el desarrollo de la ECG. El 58 % de las OSC encuestadas se coordinan con otras instituciones o agentes locales, mientras que el 42 % acometen las acciones de manera independiente (figura 10).

Figura 10
Colaboración de las OSC con otros agentes en acciones de ECG

De las OSC que colaboran con otras entidades, la mayoría de ellas se coordinan con entidades locales como ayuntamientos o comarcas (figura 11). Este es el caso de la OSC-2, que organiza actividades en colaboración con la comarca y el Gobierno de Aragón, según las entradas publicadas en Facebook sobre sus actividades. Un porcentaje importante colabora con el tejido asociativo local y con las diferentes administraciones públicas. En esta línea, la OSC-12 explica en su Facebook: «El pasado sábado volvimos a reunirnos las asociaciones culturales de la comarca para concretar futuros proyectos comunes». Un pequeño porcentaje de las asociaciones que colaboran con otras entidades lo hacen con centros educativos de educación infantil y primaria, de educación secundaria o con asociaciones de familias del alumnado.

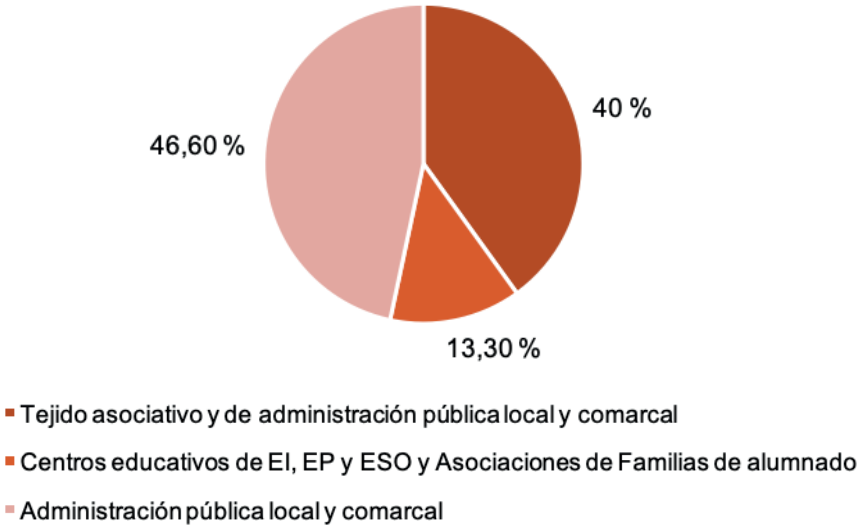


Figura 11
Entidades con las que se coordinan las OSC para llevar a cabo acciones de ECG

Respecto a la colaboración económica, los datos muestran cómo las actuaciones destinadas a alcanzar los ODS son financiadas en un 45 % únicamente con subvenciones y fondos públicos. El 35 % de las OSC disponen de financiación únicamente de la propia asociación. El 20 % combinan fondos propios con financiación pública. A este respecto, llama también la atención que la mayoría de las OSC realizan las actuaciones relativas a los ODS con un presupuesto muy ajustado, mínimo o incluso de manera voluntaria. Destaca, en este sentido, la falta de recursos.

En la misma línea, las OSC manifiestan que los recursos en el ámbito rural son inferiores a los que se dispone en las ciudades. Así, una de las asociaciones explica como respuesta a la pregunta 13: «Hay diferencia con el ámbito urbano, en un sector rural, es más reducido el apoyo a las asociaciones, y se hace más difícil acceder a realizar programas propios, debido a la falta de recursos» (OSC-19).

4
Discusión

La discusión de este estudio exploratorio se ha estructurado en torno a siete claves que abren nuevas preguntas de investigación.

La ECG como una línea de trabajo en conexión con los ODS

La ECG es una herramienta fundamental para concienciar a la ciudadanía sobre la transformación social (Mata-Benito *et al.* 2013, Leivas Vargas y Boni-Aristizábal 2017), en la dirección que marcan

los ODS. De acuerdo con los estudios de Gallego Moreno (2018) y Márquez y Foronda (2005), las OSC son claves, ya que pueden contribuir a que las personas se impliquen en su comunidad, facilitando la activación del ejercicio activo de la ciudadanía en la comunidad local rural. Los datos muestran que la mayoría de las organizaciones encuestadas tienen como una de sus líneas de trabajo la ECG, así como los ODS. En ocasiones, los datos lo muestran claramente y, en otras, se infiere de la información obtenida, aunque no se manifieste de forma explícita. Asimismo, se observa que la mayoría de OSC han realizado en los últimos cinco años acciones encaminadas a la ECG, de manera continuada o puntual.

La actitud investigadora, un valor diferencial para el compromiso transformador

El hecho de que la mayoría de las OSC realicen actuaciones de sensibilización (Ortega Carpio 2008) está en consonancia con los resultados de la investigación de Brown (2015), que establece que las acciones de ECG se centran en actividades de sensibilización a corto plazo, lo que puede conllevar una menor profundización en la complejidad de los fenómenos. En este sentido, la mitad de las OSC realizan actividades de movilización y participación, lo que favorece un sentido de convivencia responsable, así como el desarrollo de las competencias necesarias para participar en procesos de transformación social (Maiztegui Oñate 2007). No obstante, los datos muestran que todavía queda camino por recorrer y, en este camino, la formación cobra especial relevancia. Quizá, el mayor reto está en que la ciudadanía investigue, clave de una acción transformadora para el cambio social, especialmente cuando se materializa en una acción comprometida con un contexto específico (Boni-Aristizábal *et al.* 2013).

La ECG se incluye en todas las edades y ámbitos de intervención

La información recogida muestra que más de la mitad de las acciones de ECG de las OSC van destinadas a la población en general, en consonancia con los datos obtenidos en algunos estudios previos (Boni-Aristizábal *et al.* 2012, Leivas Vargas y Boni-Aristizábal 2017). Por otra parte, hay similitud en la proporción de acciones orientadas a potenciar los ODS por franja de edad (infancia, adolescencia, juventud y personas mayores).

Las organizaciones no solo se centran en el ámbito educativo, sino que enfocan sus actuaciones de forma prioritaria en el ámbito de la participación social y tiempo libre y, en menor medida, en la formación para el desarrollo profesional, lo que muestra que las iniciativas de las OSC se convierten en oportunidades educativas más allá de las coordenadas espacio-temporales del sistema educativo, y conciben el aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida (Mata-Benito *et al.* 2013, Caride-Gómez 2017).

Desde esta perspectiva, en la bibliografía científica, se muestra cómo las actividades extracurriculares, de ocio y de tiempo libre (Torney-Purta *et al.* 2001) en diferentes contextos (Barber *et al.* 2015) facilitan que las personas desarrollen las habilidades para poder ser ciudadanos activos y comprometidos. En este sentido, las OSC perciben que este ámbito tiene mayor relevancia para realizar acciones encaminadas a alcanzar los ODS (Szekely 2019).

En cuanto a los recursos necesarios para la realización de estas acciones, las asociaciones dan relevancia similar a la existencia de recursos didácticos adecuados, a disponer de infraestructura necesaria, así como de profesionales adecuados. La difusión es el recurso menos considerado por las OSC, quizá porque el uso habitual de las tecnologías de la información y la comunicación y el ciberactivismo (Mesa 2010), de carácter gratuito, no supone un esfuerzo económico para las entidades.

La educación transformadora a la luz de diferentes objetivos

Las acciones desarrolladas inciden especialmente en los contenidos de derechos humanos, desarrollo sostenible, patrimonio cultural, igualdad de género y comercio justo. Estos temas están directamente relacionados con los ODS establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y son relevantes en el marco de la ECG (Brissett y Mitter 2017, Jiménez *et al.* 2017).

La información sobre los proyectos ejecutados en los últimos años indica que las OSC llevan a cabo actuaciones para el desarrollo sostenible, en conexión directa con el ODS 11, centrado en ciudades y comunidades sostenibles. Estas actividades consisten en jornadas agroalimentarias sobre promoción de productos de la propia zona, jornadas de conservación de oficios tradicionales o actividades de deporte al aire libre y conservación del medio ambiente. Así, los datos muestran cómo, de acuerdo con una perspectiva «glocal», la educación para el desarrollo sostenible ha de ser una educación contextualizada, que tenga en consideración las características específicas locales y del entorno con relación a su repercusión global (Murga-Menoyo y Novo 2017). En esta línea, las OSC realizan actuaciones que giran en torno a la identidad social y cultural de la comunidad local y a la protección de los recursos endógenos. De acuerdo con ello, Caride-Gómez (2017) sostiene que las actuaciones educativas han de girar en torno al fortalecimiento de las redes sociales comunitarias y a los recursos propios de la comunidad y ciudadanos que la integran. Asimismo, tal y como señalan los estudios de Davis (2016) y Olaya Dávila (2018), la formación y el intercambio entre colegas facilitan la innovación social, la tecnología y el conocimiento en el área rural. Además, pueden ser herramientas de planificación para el impulso de los ODS.

En relación con el desarrollo sostenible, también se trabaja el ODS 8.4, relativo a la eficiencia global de los recursos, dado que

el crecimiento de la degradación ambiental ha sido identificado como una prioridad clave para los países desarrollados (Osborn *et al.* 2015). En este sentido, en la provincia se trabaja también la educación medioambiental, a través de actividades de deporte, ocio y tiempo libre. Los estudios de Baena Extremera y Granero Gallegos (2008), Ruiz *et al.* (2015) y Jacobs y Wright (2016) confirman que las actividades físico-deportivas contribuyen al desarrollo de la competencia ciudadana y los valores humanos, ya que potencian valores de convivencia, de equipo, compañerismo y habilidades sociales. De esta manera, a través del deporte y de las actividades físicas, se facilita la relación entre los compañeros, la integración y el respeto. Asimismo, a través de actividades en la naturaleza, no solo se trabaja el respeto al medio ambiente, sino que también se potencian valores de igualdad de género, de convivencia y de resolución de conflictos (Baena Extremera y Granero Gallegos 2008); en definitiva, valores para el desarrollo de los ODS 3 (salud y bienestar), ODS 4, (educación de calidad), ODS 5 (igualdad de género) y ODS 13 (acción por el clima). Desde un enfoque de ciudadanía global, la educación ambiental está incluida como una de las claves para contribuir a un planeta más sostenible y necesita de pautas para tomar conciencia de los límites ecológicos y sociales, aprender a vivir con lo necesario en contra de una sociedad del consumismo y asumir la complejidad del medio ambiente con las interrelaciones entre lo local y lo global (Murga-Menoyo y Novo 2017).

En consonancia con los trabajos de Sánchez-Muros y Jiménez (2013) y Fukuda-Parr (2016), el ODS 5, relativo a la igualdad de género, en relación con el ODS 4, educación de calidad (Le Blanc 2015), son también algunos de los temas más trabajados en las OSC de la provincia.

El reto de la planificación estratégica y la evaluación

La falta de planificación estratégica (Ortega Carpio 2008, Boni-Aristizábal *et al.* 2012) es un dato relevante, puesto que solo una tercera parte tienen un enfoque a medio y largo plazo. La planificación cobra mayor relevancia en las acciones de investigación. En el resto de las acciones de sensibilización, movilización y participación social, así como de formación, todavía queda más patente la necesidad de que se planifique desde una perspectiva global y a lo largo del tiempo.

Más de la mitad de las OSC llevan a cabo un análisis previo, con el fin de estudiar cuál es la demanda y el contexto social, así como una evaluación y reflexión sobre las actividades realizadas. Se señala, así, la importancia de que las entidades y asociaciones definan cuál es la finalidad de las acciones, así como qué objetivos y cómo se pretenden alcanzar (OCUVa 2017, Aguado *et al.* 2018); todo ello para que, desde un proceso de autorreflexión y evaluación, se puedan sistematizar las prácticas que se llevan a cabo.

En este mismo sentido, Sklad *et al.* (2016) señalan la importancia de evaluar los programas de ECG, incluyendo otras perspectivas, dado que quienes ya participan tienen una predisposición favorable y comparten los valores de solidaridad, justicia y equidad.

Hay que destacar que más de la mitad de las OSC evalúan el desarrollo de las actividades para el logro de los ODS que llevan a cabo y, aunque no es todavía una práctica generalizada, está un poco más presente que la realización de diagnósticos y el análisis previo a los proyectos planteados.

Tejiendo red, un reto multiplicador

Los datos indican que las OSC colaboran, en su mayoría, con otras instituciones para llevar a cabo las actuaciones de ECG, lo que evidencia que hay muchas posibilidades para seguir tejiendo una red colaborativa (Estrada 2009).

Tras los ayuntamientos y comarcas, los centros educativos son los que más colaboran con las OSC para acometer actuaciones de ECG. En este sentido, distintos estudios muestran cómo la colaboración entre las OSC, ONGD, universidad y centros educativos puede suponer un enriquecimiento, al complementarse entre sí para llevar a cabo proyectos de ECG (Aramburuzabala *et al.* 2015, Leivas Vargas y Boni-Aristizábal 2017). Sin embargo, estos estudios apuntan que todavía queda mucho trabajo por hacer, especialmente en el ámbito de la investigación e innovación para favorecer la transformación social.

La financiación de las OSC, ¿posibilitadora o limitante?

En la investigación de Oliveira (2015), los datos muestran cómo, en Portugal, las organizaciones se financian a través de subvenciones públicas y de fondos propios, especialmente en los últimos tiempos, en los que la crisis económica ha repercutido en una mayor austeridad a la hora de otorgar fondos para la cooperación o para la ECG. Sin embargo, aunque las realidades entre países no son extrapolables, en este estudio los datos muestran otra realidad en esta provincia española, ya que casi la mitad de las OSC se financian solo de fondos públicos y un tercio solo por fondos propios, siendo una cuarta parte las que combinan ambas fuentes. Eso nos puede hacer reflexionar sobre las características del entorno rural en relación con los recursos necesarios para el desarrollo (Estrada 2009).

La financiación de las actuaciones en favor de los ODS está en consonancia con la financiación general de las OSC que, como muestra Marbán Gallego (2001), combinan la financiación pública con la financiación propia. Por el contrario, en este estudio, los datos obtenidos muestran una carencia en la financiación por parte de las instituciones públicas a las OSC, lo que conecta con la percepción de los informantes sobre la falta de recursos en el medio rural.

5
Conclusiones

El enfoque transformador que se propone en la quinta generación de educación para el desarrollo (Mesa 2000, Boni-Aristizábal y Baselga 2003, Celorio 2007) debe ser un referente en las acciones para desarrollar en el medio rural.

El hecho de que solo un poco más de la mitad de las entidades informantes manifiesten que una de sus líneas de trabajo es la ECG constituye una muestra del camino que queda actualmente por recorrer. La ECG necesita un cambio cualitativo hacia una visión más crítica, en la que la sociedad civil tenga mayor presencia, con una ciudadanía más activa y crítica (Carrica-Ochoa y Bernal-Martínez-de-Soria 2019).

En este escenario, el trabajo en red se presenta como otro aspecto relevante y clave en la propia esencia de la ECG. Las organizaciones civiles deben tejer redes estableciendo alianzas desde una perspectiva a largo plazo, incluyendo planificación contextualizada, evaluación, así como compartiendo y haciendo accesibles los recursos. Todos estos aspectos serán claves para que el enfoque de la ECG revierta en la participación y la sostenibilidad del medio rural.

Se tendría que hacer un esfuerzo conjunto para hacer consciente a las OSC de su importancia en el ámbito rural si realmente se quiere conseguir aquello que persigue la ECG: cambio y transformación en toda la sociedad (Gómez-Quintero *et al.* 2017).

Ante todo, deben desarrollarse prácticas de ECG contextualizadas que partan de un análisis de necesidades y que permitan configurar espacios de encuentro y reflexión que generen actitudes para tener una perspectiva de desarrollo global desde lo local y viceversa.

6
Bibliografía

AGUADO T, MELERO HS, GIL-JAURENA I (2018). Espacios y prácticas de participación ciudadana. Propuestas educativas desde una mirada intercultural. RELIEVE 24(2). http://doi.org/10.7203/relieve.24.2.13194, acceso 19 de enero de 2019.

ARAMBURUZABALA P, CERRILLO R, TELLO I (2015). Aprendizaje-servicio: una propuesta metodológica para la introducción de la sostenibilidad curricular en la universidad. Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado 19(1):78-95. http://www.ugr.es/~recfpro/rev191ART5.pdf, acceso 12 de septiembre de 2018.

ARIAS B, BONI-ARISTIZÁBAL A, ORTEGA ML, ROSADO I (2015). El voluntariado transforma si sabemos cómo. ONGAWA, Madrid.

BAENA EXTREMERA A, GRANERO GALLEGOS A (2008). Las actividades físicas en la naturaleza en el currículum actual: contribución a la educación para la ciudadanía y los derechos humanos. Retos: nuevas tendencias en educación física, deporte y recreación 14:48-53.

BARBER C, TORNEY-PURTA J, WILKENFELD B, ROSS J (2015). Immigrant and native-born adolescents' civic knowledge and attitudes in Sweden and the United States: emergent citizenship within developmental niches. Research in Comparative and International Education 10(1):23-47. https://doi.org/10.1177/1745499914567818, acceso 18 de enero de 2019.

BEACH D (2017). Whose justice is this! Capitalism, class and education justice and inclusion in the Nordic countries: race, space and class history. Educational Review 69(5):620-637. https://doi.org/10.1080/00131911.2017.1288609, acceso 19 de enero de 2019.

BLASCO-SERRANO AC, COMA T, DIESTE B (coords.) (2018). II Fase: Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global en la Provincia de Zaragoza. FAS, DPZ y Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

BOLÍVAR A (2011). Enseñar competencias en educación para la ciudadanía. Aula de innovación educativa 119:38-41.

BONI-ARISTIZÁBAL A (2011). Educación para la Ciudadanía Global. Significados y espacios para un cosmopolitismo transformador. Revista Española de Educación Comparada 17:65-86. http://hdl.handle.net/10251/45824, acceso 15 de abril de 2018.

BONI-ARISTIZABAL A, BASELGA P (2003). La Educación para el Desarrollo como estrategia prioritaria de la cooperación. Libro Blanco de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana 400-446. http://hdl.handle.net/10251/45824, acceso 10 de julio de 2017.

BONI-ARISTIZÁBAL A, HOFMANN-PINILLA A, SOW-PAINO J (2012). Educando para la ciudadanía global. Una experiencia de investigación cooperativa entre docentes y profesionales de las ONGD. Estudios sobre Educación 23:63-81.

BONI-ARISTIZÁBAL A, LÓPEZ E, BARAHONA R (2013). Approaching of global education practices through action research: A non-governmental development organization-university collaborative experience. International Journal of Development Education and Global Learning 5(2):31-46. https://doi.org/10.18546/IJDEGL.05.2.03, acceso 1 de febrero de 2018.

BRISSETT N, MITTER R (2017). For function or transformation? A critical discourse analysis of education under the Sustainable Development Goals. Journal for Critical Education Policy Studies (JCEPS) 15(1):181-204.

BROWN EJ (2015). Opportunities for non-formal development education in Britain and Spain. Policy & Practice. A Development Education Review 113:152-165.

BUGALLO-RODRÍGUEZ A, NAYA-RIVEIRO MC (2018). Educación para la Ciudadanía Global (ECG): comprendiendo lo internacional a través de lo local. Revista Lusófona de Educação 41:139-151. http://hdl.handle.net/10437/9337, acceso 20 de noviembre de 2018.

CARIDE-GÓMEZ J (2017). Educación social, derechos humanos y sostenibilidad en el desarrollo comunitario. Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria 29(1):245-272. http://revistas.usal.es/index.php/1130-3743/article/view/16706, acceso 1 de marzo de 2019.

CARRICA-OCHOA S, BERNAL-MARTÍNEZ-DE-SORIA A (2019). The Current framework of Development Education in Spain: achievements and challenges. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies 8(1):164-185. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.311, acceso 23 de febrero de 2019.

CELORIO G (2007). La educación para el desarrollo. En: Celorio G, López de Munain A (coords.). Diccionario de Educación para el Desarrollo, Hegoa, Bilbao/Vitoria, pp 124-130.

CELORIO DÍAZ JJ (2014). Educar para la ciudadanía global: retos y desafíos a los paradigmas establecidos. En: Pastoriza Rozas JL (ed.). Educar para a ciudadanía global: experiencias, ferramentas e discursos para o cambio social. Fundación Isla Couto, Vigo, pp. 110-121.

DAVIS K (2016). How will extension contribute to the sustainable development goals? A global strategy and operational plan. Journal of International Agricultural and Extension Education 23(1):1-7. https://doi.org/10.5191/jiaee.2016.23101, acceso 11 de enero de 2019.

ESTRADA EM (2009). Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales. Foro internacional de Cooperación en Desarrollo Rural (Ficoder), Sevilla, pp. 8-9.
FLICK U (2014). El diseño de investigación cualitativa. Morata, Madrid.
FUKUDA-PARR S (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development, Gender & Development 24(1):43-52. http://dx.doi.org/10.1080/13552074.2016.1145895, acceso 1 de febrero de 2019.
GALLARDO VÁZQUEZ P (2009). Educación ciudadana y convivencia democrática. SIPS, Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social 16:119-133.
GALLEGO MORENO FJ (2018). Desarrollo local en territorios rurales: treinta años de experiencia en el medio rural de Cuenca, España. Regiones y Desarrollo Sustentable 18(34):90-119.
GARBUTCHEON M, FIEN J, WILLIAMSON-FIEN J (1997). Processes of globalisation and (re)new (ed)emphases for global education. The Development Education Journal 7:31-33.
GARRIDO PRÁDENAS O (2002). Del multiculturalismo a la ciudadanía global reflexiones a partir del caso de la Araucanía (Chile). Investigación&Desarrollo 10(2):170-187.
GIL-JAURENA I, BALLESTEROS B, MATA P (2016). Ciudadanías: significados y experiencias. Aprendizajes desde la investigación. Foro de Educación 14(20):283-303. http://dx.doi.org/10.14516/fde.2016.014.020.014, acceso 3 de junio de 2018.
GÓMEZ GONZÁLEZ FJ, DOMENECH LLORENTE E, CARRACEDO BUSTAMANTE M (2012). Propuesta metodológica para hacer un diagnóstico de la Educación para el Desarrollo. REIFOP 41(15,2):37-46.
GÓMEZ-QUINTERO JD, MORENO JR, JACOTTE C (coords.) (2017). Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global. Fase I. Provincia de Zaragoza. FAS, DPZ y Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
GONZÁLEZ JA, OSUNA, JL (2007). Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española. Aprender para mejorar. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
GONZÁLEZ-PATIÑO J, POVEDA D, MORGADE M (2012). Constructing parental involvement in school: examples from an action research project using web-based tools. Papers infancia_c,1:1-9.
HINE C (2004). Etnografía virtual. UOC, Barcelona.
JACOBS JM, WRIGHT PM (2016). An alternative application of imagery in youth sport: promoting the transfer of life skills to other contexts. Journal of Sport Psychology in Action 7(1):1-10. https://doi.org/10.1080/21520704.2015.1123205, acceso 15 de enero de 2019.
JIMÉNEZ JD, LERCH J, BROMLEY P (2017). Education for global citizenship and sustainable development in social science textbooks. European Journal of Education 52(4):460-476. https://doi.org/10.1111/ejed.12240, acceso 3 de enero de 2019.
LAPPALAINEN R (2015). Can global citizenship be a part of the post-2015 agenda. Policy & Practice. A Development Education Review: 152-165.
LE BLANC D (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. Sustainable Development 23(3):176-187. https://doi.org/10.1002/sd.1582, acceso 13 de enero de 2019.
LEIVAS VARGAS M, BONI-ARISTIZÁBAL A (2017). La investigación colectiva para la transformación social hacia la ciudadanía global y el desarrollo sostenible. Revista española de desarrollo y cooperación 41:41-53.
LÓPEZ I, ARRIAGA A, PARDO M (2018). La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿la eterna olvidada? Revista Española de Sociología (RES) 27(1):25-41. http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2018.2, acceso 5 de enero de 2019.
MAIZTEGUI OÑATE C (2007). La participación como una opción transformadora en los procesos de educación ciudadana. REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 5,4:144-160. http://hdl.handle.net/10486/661007, acceso 15 de enero de 2019.

MARBÁN GALLEGO V (2001). Sociedad civil, tercer sector y entidades de acción social en España. RIS. Revista Internacional de Sociología 59(30):169-205. https://doi.org/10.3989/ris.2001.i30.772, acceso 15 de enero de 2019.

MARQUÉS DA SILVA S, LANDRI P (2012). Rethinking Educational Ethnography: Researching On-line Communities and Interactions. CIIE, Porto.

MÁRQUEZ D, FORONDA C (2005). El capital social eje del desarrollo en espacios rurales. Cuadernos de geografía 78:155-176.

MARTÍNEZ OSÉS P (2019). Presentación: Agenda 2030: Gatopardismo o transformaciones. Dossieres EsF 34:4-5.

MATA-BENITO P, BALLESTEROS-VELÁZQUEZ B, PADILLA-CARMONA T (2013). Ciudadanía participativa y transformadora: análisis de discursos y propuestas de aprendizaje. Teoría de la Educación: Revista Interuniversitaria 25(2):49-68.

MESA M (2000). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid. Madrid.

MESA M (2003). Educar para la ciudadanía global y la democracia cosmopolita. Educar para la ciudadanía y la participación: de lo local a lo global. Fuhem, Madrid.

MESA M (2010). Comunicación y Educación para el Desarrollo: una apuesta por la ciudadanía global. En: Burgui T, Erro J (2010). Comunicando para la solidaridad y la cooperación. Foro de Comunicación, Educación y Ciudadanía, Pamplona.

MONREAL BOSCH P, VALLE GÓMEZ AD (2010). Las personas mayores como actores en la comunidad rural: innovación y *empowerment.* Athenea Digital 19:171-187. https://www.redalyc.org/pdf/537/53719730009.pdf, acceso 7 de febrero de 2019.

MONZÓ M, RIFÀ J, RUBIO L (2018). Implementación y extensión del aprendizaje-servicio en las entidades de justicia global y cooperación internacional en la ciudad de Barcelona. RIDAS, Revista Iberoamericana de Aprendizaje Servicio 6:127-140. https://doi.org/10.1344/RIDAS2018.6.12, acceso 9 de diciembre de 2018.

MURGA-MENOYO MA (2015). Competencias para el desarrollo sostenible: las capacidades, actitudes y valores meta de la educación en el marco de la Agenda global post-2015. Foro de Educación 13(19):55-83. http://dx.doi.org/10.14516/fde.2015.013.019.004, acceso 10 de noviembre de 2018.

MURGA-MENOYO MA, NOVO M (2017). Sostenibilidad, desarrollo «glocal» y ciudadanía planetaria. Referentes de una Pedagogía para el desarrollo sostenible. Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria 29(1):55-78. http://hdl.handle.net/10366/134014, acceso 10 de noviembre de 2018.

OCUVa. OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (2017). Diagnóstico de la Educación para el desarrollo en las zonas rurales del proyecto rural DEAR AGENDA-EYD 2015. DPV/Universidad de Valladolid, Valladolid.

OLAYA DÁVILA A (2018). Libro verde. Agenda 2030. Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible. Gobierno de Colombia, Bogotá.

OLIVEIRA S (2015). Educación global: ¿implicar a los ciudadanos en tiempos de crisis? Revista Internacional de Investigación en Educación Global y para el Desarrollo 8(4):175-193.

ONU (2000). Objetivos del Milenio. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Sede de Naciones Unidas, Nueva York.

ONU, ASAMBLEA GENERAL (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25/12/2015.

ORTEGA CARPIO ML (2008). La Educación para el Desarrollo: dimensión estratégica de la cooperación española. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano 7. http://hdl.handle.net/2099/6724, acceso 23 de octubre de 2018.

OSBORN D, CUTTER A, ULLAH F (2015). Universal sustainable development goals. Understanding the Transformational Challenge for Developed Countries. Report of a study by Stakeholder Forum. Stakeholder Forum, Utrecht.

RELE CE, RÍOS JC, PANIAGUA MAZORRA Á (1994). Tradición, estructuras e implicaciones socioespaciales del movimiento ecologista en la provincia de León. Polígonos 4:115-125.
RUIZ OMEÑACA JV, PONCE DE LEÓN ELIZONDO AP, SANZ E, VALDEMOROS MÁ (2015). La educación en valores desde el deporte: investigación sobre la aplicación de un programa integral en deportes de equipo. Retos: nuevas tendencias en educación física, deporte y recreación 28:270-276.
SÁNCHEZ-MUROS S, JIMÉNEZ ML (2013). Mujeres rurales y participación social: análisis del asociacionismo femenino en la provincia de Granada (España). Cuadernos de Desarrollo Rural 10(72):223-242.
SAZ GIL MI (2007). El capital social en las Organizaciones No Lucrativas. Implicaciones en la gestión: una aproximación a través del estudio de casos. Tesis doctoral. Universidad de Valencia.
SAZ GIL MI, GÓMEZ QUINTERO JD (2015). Una aproximación a la cuantificación y caracterización del capital social: una variable relevante en el desarrollo de la provincia de Teruel, España. EURE (Santiago) 41(123):29-51. http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300002, acceso 13 de febrero de 2019.
SKLAD M, FRIEDMAN J, PARK E, OOMEN B (2016). «Going Glocal»: a qualitative and quantitative analysis of global citizenship education at a Dutch liberal arts and sciences college. Higher Education 72(3):323-340. https://doi.org/10.1007/s10734-015-9959-6, acceso 14 de enero de 2019.
SZEKELY E (2019). A Political-Economy Orientation in TVET's Project-Based Learning Methodologies for Sustainable Development. En: McGrath S, Mulder M, Papier J, Suart R (eds.). Handbook of Vocational Education and Training. Developments in the Changing World of Work, pp 1-17. https://doi.org/10.1007/978-3-319-49789-1_15-2, acceso 29 de enero de 2019.
TORNEY-PURTA J, LEHMANN R, OSWALD H, SCHULTZ W (2001). Citizenship and education in 28 countries: civic knowledge and engagement at age fourteen. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) Secretariat, Herengracht 487, 1017 BT, Ámsterdam.
WANG C, HOFFMAN DM (2016). Are WE the world? A critical reflection on selfhood and global citizenship education. Education policy analysis archives 24:56. http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2152, acceso 23 de octubre de 2018.

7
Financiación

Este estudio forma parte del Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global en la provincia de Zaragoza, coordinado por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza, financiado por un Convenio entre la Diputación Provincial de Zaragoza, la Universidad de Zaragoza y la Federación Aragonesa de Solidaridad.

Las investigadoras pertenecen a los grupos de investigación T25_17D, S49_17_R y S12, financiados por el Gobierno de Aragón, cofinanciado con FEDER 2014-2020 «Construyendo Europa desde Aragón».

Los ODS y la sociedad civil migrante El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España

The SDGs and the migrant civil society. The fit of immigrant assocations in the policies of cooperation for development in Spain

Joan LACOMBA
joan.lacomba@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

Isabel ROYO
isabel.royo@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

ResumeAbstract

1. **Introducción**
2. **Metodología y fuentes**
3. **La sociedad civil migrante en la Agenda Internacional de Desarrollo**
4. **Sociedad civil migrante y codesarrollo en España**
   - 4.1. **El codesarrollo y los migrantes en las políticas estatales**
   - 4.2. **El codesarrollo y los migrantes en las políticas autonómicas de cooperación**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

Los ODS y la sociedad civil migrante
El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España

Joan LACOMBA
joan.lacomba@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

Isabel ROYO
isabel.royo@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

The SDGs and the migrant civil society. The fit of immigrant assocations in the policies of cooperation for development in Spain

Cite as/Citar como:
Lacomba J, Royo I (2020). Los ODS y la sociedad civil migrante. El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España. Iberoamerican Journal of Development Studies 9(1):232-257.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.458

Resumen

La cooperación española introdujo en el pasado reciente nuevas políticas de vinculación entre migración y desarrollo bajo la denominación de «codesarrollo». Uno de los elementos centrales de esta nueva vía en la política de cooperación fue la promoción del papel de los inmigrantes como agentes de desarrollo, así como la potenciación de las relaciones entre ONGD y asociaciones de inmigrantes, constituidas estas últimas en un nuevo actor de la sociedad civil española. El objetivo de este artículo es realizar un balance de los resultados de esta política —de modo particular en el ámbito autonómico—, mostrando cómo, pese a la amplia expectativa que generó en términos de una novedosa estructura de oportunidad política, el codesarrollo habría tenido unos resultados más bien limitados. Para ello, nos basamos en las evidencias de dos proyectos de investigación a escala nacional, y el análisis de los planes y convocatorias estatales y de las comunidades autónomas españolas en materia de cooperación al desarrollo.

Palabras clave: sociedad civil, migraciones, cooperación al desarrollo, codesarrollo, políticas públicas.

Abstract

Spanish cooperation introduced in the recent past new policies linking migration and development under the name of «co-development». One of the novel elements of codevelopment was the promotion of the role of immigrants as agents of development, as well as the strengthening of relations between NGODs and immigrant associations, constituted the latter in a new actor of Spanish civil society. The objective of this article is to make a balance of the results of this policy —particularly in the autonomous sphere—, showing how, despite the broad expectation that it generated in terms of a novel structure of political opportunity, the codevelopment would have had some rather limited results. For this, we rely on the evidence of two research projects at national level, and the analysis of the plans and calls of the Spanish autonomous communities in development cooperation.

Keywords: civil society, migrations, cooperation for development, co-development, public policies.

1
Introducción

El debate sobre la política de codesarrollo cobra actualidad en tanto que la Agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) o el Pacto Mundial sobre las Migraciones han vuelto a destacar el papel de las diásporas y la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo que permite que se vuelva a colocar el foco en la posibilidad de articular políticas que potencien el papel de los inmigrantes y sus organizaciones. Precisamente, uno de los elementos centrales de la Agenda 2030 de Naciones Unidas es el papel que otorga a la sociedad civil en el logro de los ODS. Su objetivo número 17 se propone, precisamente, fortalecer los medios de ejecución de la Agenda a través de las alianzas entre los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Aunque la Agenda no detalla quiénes son exactamente los integrantes de la sociedad civil, hemos venido asumiendo la centralidad de las ONG como actores principales del desarrollo social y, muy en particular, de la cooperación internacional para el desarrollo en la figura de las ONGD. No obstante, otros actores emergentes han venido también adquiriendo y reclamando un mayor protagonismo y reconocimiento en el ámbito de la sociedad civil y la cooperación al desarrollo. Sería este último el caso de las organizaciones de lo que se ha venido conociendo como «sociedad civil migrante», tanto en el conjunto internacional como, de un modo muy particular, en España. En este artículo, emplearemos la expresión «sociedad civil migrante» para referirnos a las asociaciones de inmigrantes que, en España, se habrían incorporado de modo activo al entramado de la sociedad civil, sumándose a las entidades de base nacional preexistentes, y ampliando y diversificando así el campo de las organizaciones de desarrollo.

De acuerdo con Jonathan Fox, que acuñó la expresión de «sociedad civil migrante», a partir de la experiencia de la migración mexicana en Estados Unidos, nos estaríamos refiriendo, fundamentalmente, a cuatro ámbitos de acción colectiva: *a)* organizaciones de base cuyos miembros y dirigentes son migrantes, *b)* medios de comunicación de y para migrantes, *c)* ONG conducidas por migrantes y *d)* espacios públicos autónomos de migrantes (Fox 2005, p. 42). No obstante, los dos componentes principales a los que se refiere la noción de «sociedad civil migrante», y que vienen siendo objeto cada vez más frecuente de la investigación académica, serían las organizaciones de base de los mismos migrantes y las organizaciones de la sociedad civil local, que han sido transformadas por la participación y el liderazgo de los migrantes (Fox 2005, p. 46). Ambos tipos de organizaciones han adquirido un papel significativo, no solo en la defensa de los derechos de los migrantes o en la atención de sus necesidades en los países de asentamiento, sino también en el desarrollo de sus sociedades de origen, a través de iniciativas de distinto orden, tanto formales como informales, que pueden pro-

ducir efectos económicos, sociales y políticos. En este sentido, el papel de las diásporas migrantes en el desarrollo ha despertado un notable interés científico y político en los últimos años (Nyberg-Sørensen *et al.* 2002, Portes *et al.* 2006, De Haas 2010, International Organisation for Migration 2013).

En el caso español, el protagonismo adquirido por la sociedad civil migrante y su papel en el ámbito de la cooperación al desarrollo se habría puesto de manifiesto, de un lado, en una serie de estudios,[1] que han centrado su interés en la materia (Giménez *et al.* 2006, Ostergaard 2011, Aboussi 2012) y, sobre todo, en el diseño de nuevas políticas, que se han visto plasmadas en los planes estatales de cooperación al desarrollo (Planes Directores de Cooperación) y migración (Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración), así como en un número importante de planes autonómicos.

En este artículo, ponemos el foco en el análisis de las políticas oficiales de cooperación al desarrollo españolas (nivel estatal y nivel descentralizado), a través de la revisión de los planes y las convocatorias públicas que han tratado de establecer sinergias positivas entre las migraciones y el desarrollo atendiendo, de modo especial, a los territorios en los que dichas políticas se han proyectado —aunque sea de modo temporal—, bajo el paraguas del codesarrollo.[2] Igualmente, tratamos de identificar las oportunidades que, en este marco, se habrían generado para las asociaciones de inmigrantes, pero también las amenazas implícitas en los escenarios político-institucionales, en relación con su papel como coactores desde el ámbito de la sociedad civil y sus vínculos con las ONGD. Nuestra principal hipótesis pasa por creer que existe un importante desajuste entre las expectativas generadas por las nuevas orientaciones políticas en materia de migración y desarrollo y la realidad del papel de la sociedad civil migrante, al tiempo que se ha producido un significativo debilitamiento de la inicial apuesta política por el codesarrollo.

De hecho, la inicial apuesta política por el codesarrollo, dando por hecho la existencia de una vinculación positiva entre migración y desarrollo y el papel activo de los migrantes en ese ámbito, también se ha enfrentado a críticas y dudas en torno a su oportunidad, tanto en el ámbito nacional (Gómez Gil 2005) como internacional (Faist 2008). En primer lugar, académicos y miembros de organizaciones sociales han venido asociando el codesarrollo impulsado desde las administraciones —codesarrollo desde arriba— a las preocupaciones securitarias y a la cuestión del retorno de los migrantes, tanto dentro como fuera de España; por ejemplo, en Francia, las críticas al codesarrollo también fueron frecuentes desde sus inicios (el mismo origen del codesarrollo como concepto y como política de Estado se sitúa en Francia) y, como nos indica Bayart, aunque el codesarrollo estuviese inicialmente destinado a asociar la sociedad civil y los migrantes con la ayuda pública al desarrollo, este se habría transformado progresivamente en lo que él denomina un

1 La mayor parte de las investigaciones académicas en torno al codesarrollo —sin ser muy numerosas— se realizaron en los momentos de su auge. Sin embargo, una vez que el codesarrollo comenzó a mostrar sus limitaciones el número de estudios se habría reducido considerablemente, siendo muy pocos aquellos que han realizado un balance crítico sobre esta política. Véase, en fechas más recientes, el trabajo de Garreta y Llevot (2017).

2 Aunque el codesarrollo no cuenta con una definición unívoca, este se ha entendido de modo genérico como una forma de vincular positivamente las migraciones y el desarrollo y, de un modo más específico, como una modalidad de cooperación al desarrollo, destinada a implicar a los migrantes en el desarrollo de los países de origen, al tiempo que facilitar su integración en la sociedad de acogida.

«dispositivo antimigratorio» (Bayart 2007, p. 26). Sobre esta cuestión ahonda Daum, que destaca la ambigüedad entre desarrollo de los países de origen y gestión de flujos migratorios, y para quien el codesarrollo oficial parece estar, más bien, orientado a organizar la colaboración de los Estados de origen en el control de la inmigración con una vocación represiva (Daum 2008, p. 58). En España, las críticas han procedido, sobre todo, del ámbito de las ONGD, que han visto en el codesarrollo un cuestionamiento de la cooperación al desarrollo convencional y del propio papel de las organizaciones (Gómez Gil 2005).

Dichas críticas han generado también, a menudo, tensiones entre el mundo de la cooperación oficial y el de la no oficial, es decir, entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el codesarrollo ha experimentado un rápido e intenso recorrido, en el que se habría pasado, en poco más de quince años, de la desconfianza inicial de las asociaciones de inmigrantes —y también de muchas ONGD—, característica de la primera década del siglo XXI (cuando el codesarrollo era visto como instrumento para facilitar el retorno de los inmigrantes, o cuando las ONGD veían en las asociaciones de inmigrantes a un posible competidor), a una etapa —a mediados de esa misma década— en la que gran parte de las asociaciones de inmigrantes y las mismas ONGD accedieron a participar en la implementación de proyectos, o bien impulsaron plataformas que, sin renunciar al codesarrollo, sí plantearon una vigilancia sobre este (por ejemplo, la creación, en 2007, de la Red de Asociaciones de Inmigrantes por el Codesarrollo [Redco]). Finalmente, en los momentos en los que el codesarrollo se decía que había alcanzado su etapa de madurez, la crisis económica que afectó a España a partir de finales de la primera década rebajó notablemente las expectativas en torno a su viabilidad, hasta el punto de que comenzó a hablarse del fin del codesarrollo y, de hecho, el término ha caído prácticamente en desuso. Si bien las críticas iniciales al codesarrollo parecían haber reducido su intensidad, y tanto instituciones públicas como organizaciones de la sociedad civil veían en el codesarrollo una oportunidad para incidir en el desarrollo desde esquemas diferentes a los de la cooperación al desarrollo más clásica, los reajustes operados con la crisis han comportado una notable reducción de los presupuestos públicos en el campo de la cooperación, generando importantes dificultades para muchas de las organizaciones sociales.

Para abordar todas estas cuestiones, en el segundo epígrafe, detallamos las fuentes y metodología empleada para la obtención de los datos que sirven de base para la elaboración del artículo. A continuación, presentamos la evolución del tratamiento de los vínculos entre migración y desarrollo y el papel de las diásporas en el contexto de las iniciativas internacionales de los últimos tiempos para, posteriormente (cuarto epígrafe), hacer lo propio en el ámbito de las políticas españolas. En el quinto epígrafe, entramos en

el análisis de las políticas autonómicas de cooperación al desarrollo y el lugar otorgado al codesarrollo y las asociaciones de inmigrantes. Por último, destacamos una serie de conclusiones en torno al protagonismo de la sociedad civil migrante, en el contexto de las políticas españolas de cooperación al desarrollo y las líneas marcadas por los ODS.

2
Metodología y fuentes

El presente artículo toma como base dos estudios sobre asociaciones de inmigrantes y sobre ONGD en España financiados en el marco de la convocatoria ministerial de proyectos de I + D + i Retos Investigación. El primer estudio se llevó a cabo entre los años 2012 y 2014, con el objetivo de conocer el panorama asociativo inmigrante y el papel de las asociaciones en el desarrollo de los países de origen. El principal instrumento de dicho estudio fue una encuesta a 206 asociaciones de migrantes de ocho países (Argelia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Mali, Marruecos, Rumanía y Senegal), de entre las 852 asociaciones identificadas tras un barrido de los registros oficiales y no oficiales (un 24 % del total). La encuesta se implementó a comienzos del año 2013 y se administró tanto vía *online* como por vía telefónica. El cuestionario empleado recogió datos generales sobre las asociaciones, sus actividades en España, actividades en el país de origen, actividades en el país de origen con relación directa con el desarrollo y actividades en el país de origen, definidas específicamente como codesarrollo. Posteriormente, la encuesta se complementó con 50 entrevistas en profundidad a líderes de las asociaciones que habían manifestado mantener acciones de desarrollo en sus países de origen.

Tras ese primer estudio, pusimos en marcha una segunda investigación,[3] para conocer con mayor detalle el papel de las ONGD como actores estratégicos en el campo del desarrollo y sus relaciones con las asociaciones de inmigrantes en ese espacio. En este segundo estudio, desarrollado entre los años 2016 y 2018, volvimos a llevar a cabo una nueva encuesta, dirigida en esta ocasión a las ONGD. El universo de la encuesta fueron las 2072 ONGD inscritas en el registro de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid), a fecha del 12 de octubre de 2016. De ellas se encuestó a 332 ONGD (un 16 % del total), a partir de una muestra estratificada territorialmente por comunidades autónomas, lo que equivale a una muestra significativa, con una estimación de error del 4,9 % y un grado de confianza del 95 %. El trabajo de campo de encuesta se desarrolló en dos fases con estrategias diferenciadas: *a)* una primera fase de encuesta *online,* en la que se mandó un cuestionario a todo el universo de las ONGD incluidas en el registro de Aecid que contaban con correo electrónico, mediante el

3 Este primer estudio se tituló «Diásporas y codesarrollo desde España. El papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen» (CSO2011-22686). Fue financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y llevado a cabo, entre los años 2012 y 2014, «el aporte del asociacionismo migrante a la sociedad civil española». En cuanto al segundo proyecto, con el título de «Nuevos modelos organizativos y de relación con las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo» (CSO2015-66181-R), fue financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Feder y se extendió entre los años 2016 y 2018.

empleo de la aplicación informática Lime Survey —la encuesta fue implementada entre los meses de febrero y marzo de 2017, y se obtuvo un total de 108 respuestas—; *b)* una segunda fase de encuesta telefónica, en la que se contactó, de manera aleatoria, con aquellas ONGD incluidas en el registro de Aecid que contasen con teléfono y que no hubiesen contestado vía *online,* hasta completar la muestra territorial. La encuesta fue implementada entre los meses de abril y mayo de 2017, y se obtuvo un total de 224 respuestas. Posteriormente, se requirió información complementaria sobre sus proyectos a todas las ONGD que manifestaron en la encuesta haber mantenido relaciones de colaboración con asociaciones de inmigrantes, hasta completar 46 fichas con experiencias que mostraban el trabajo conjunto entre ambos tipos de entidades.

La información obtenida a partir de las encuestas y entrevistas desplegadas en el marco de esos dos estudios nos ha permitido obtener una visión general del mapa de las entidades vinculadas a los ámbitos de la migración y el desarrollo en España, así como un conocimiento más preciso del papel de las asociaciones de inmigrantes y las ONGD, en especial en cuanto al grado y el tipo de relaciones existentes entre ellas.

Paralelamente, durante el proceso de elaboración de ambos estudios, se procedió a un análisis de las políticas públicas españolas de cooperación al desarrollo, vinculadas con las migraciones y desplegadas desde el año 2000 hasta la actualidad, que tomamos como base principal para la elaboración de este artículo. Por un lado, se han revisado los cinco planes estatales de cooperación al desarrollo (planes directores) y los dos planes nacionales de migración (planes estratégicos de ciudadanía e integración), habidos hasta hoy, con el fin de evaluar la evolución en el tratamiento de la vinculación entre migración y desarrollo y la centralidad del codesarrollo, así como analizar el papel otorgado a la sociedad civil, y a las asociaciones de inmigrantes de modo particular, en el marco de los planes oficiales. Por otro lado, se ha realizado un análisis comparativo de las políticas de cooperación al desarrollo en el ámbito autonómico (17 comunidades autónomas), a través de la revisión de los distintos planes, y las resoluciones de las convocatorias públicas de proyectos de cooperación al desarrollo de las diferentes comunidades autónomas españolas, con el fin de tratar de determinar qué grado de protagonismo habrían adquirido las asociaciones de inmigrantes en el contexto de la cooperación al desarrollo, así como en las nuevas políticas de codesarrollo en aquellas comunidades autónomas que han empleado expresamente esta denominación. Para ello, se ha procedido a una sistemática revisión de las resoluciones de convocatorias autonómicas de proyectos de cooperación al desarrollo y, en su caso, codesarrollo, a partir del año 2005 (fecha en la que el codesarrollo se incorpora a la política oficial en el II Plan Director de la Cooperación Española), a la búsqueda de asociaciones de inmigrantes beneficiarias.

3
La sociedad civil migrante en la Agenda Internacional de Desarrollo

Si alejamos el foco más allá del territorio nacional, los debates sobre el vínculo entre migración y desarrollo han venido ocupando un importante lugar en los foros internacionales durante las dos últimas décadas (Delgado y Márquez 2007). A lo largo de este tiempo, se ha ido fraguando un cierto consenso en las instituciones internacionales, y entre muchas de las organizaciones sociales, en torno a la necesidad de reforzar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo e impulsar la participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen. No obstante, la discusión en torno a la vinculación de la migración y el desarrollo, así como la misma orientación inicial del codesarrollo, se habrían planteado, sobre todo, en relación con la migración de carácter laboral. Sin embargo, muy recientemente, al calor de la crisis de los refugiados y el incremento de las migraciones forzadas, se han incorporado nuevos elementos de discusión y nuevas orientaciones políticas, que viran hacia un reforzamiento de la vinculación entre ayuda al desarrollo y control de la migración (uno de sus exponentes sería el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África), donde los Estados de origen y recepción adquieren un mayor protagonismo en detrimento de las organizaciones de la sociedad civil y, de modo especial, de las asociaciones de migrantes (Nyberg-Sørensen *et al.* 2016).

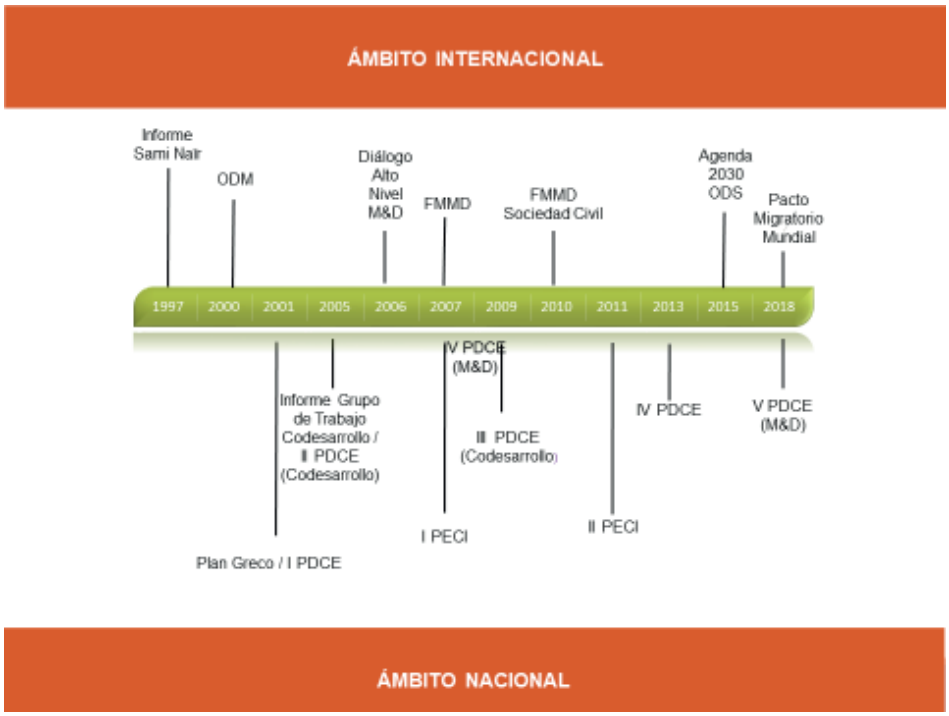


Gráfico 1
Evolución de las políticas dentro y fuera de España

El punto inicial del debate reciente en torno a la migración y el desarrollo, y su incorporación a la agenda política, podría situarse en 2006 con el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, auspiciado por Naciones Unidas. Como resultado de esta primera iniciativa, desde 2007, se puso en marcha el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), que se ha venido celebrando de manera anual hasta la actualidad. El FMMD se ha convertido en una cita internacional clave para debatir en torno a la manera de lograr que la migración pueda realmente actuar como un factor de desarrollo para sociedades de recepción y origen, incorporando a un número creciente de actores en la discusión. Así, a partir de 2010, el Foro se complementó con las Jornadas de la Sociedad Civil, que se realizan en paralelo con su celebración,[4] en donde el protagonismo recae en los actores no gubernamentales. Para ello, se creó una oficina de coordinación de la sociedad civil para el Foro, función que ha venido asumiendo la International Catholic Migration Commission (ICMC), una organización social que se ha destacado por su trabajo en la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas, y su labor de incidencia política en la materia.

Como resultado de los trabajos de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del FMMD de 2015, se plantearon las siguientes recomendaciones para potenciar la acción de los migrantes en el desarrollo:[5] *a)* fortalecer y establecer nuevas redes transnacionales de la diáspora y de los migrantes entre continentes, vinculadas a las redes de la sociedad civil en los países de origen, para el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y trabajar juntos en mensajes y herramientas promocionales; *b)* desarrollar instrumentos de promoción de las redes de migrantes y de la diáspora para trabajar junto con la sociedad civil local para abogar por políticas públicas sólidas, marcos normativos y mecanismos para la inversión de la diáspora, y *c)* ampliar el ámbito de la red de la sociedad civil MADE (migración y desarrollo) a empresas/iniciativas sociales y privadas.

De un modo más preciso, y en relación directa con la Agenda 2030, en la Jornada de la Sociedad Civil del FMMD 2015, se propuso «actuar sin demora» en los compromisos de la propia Agenda, con el fin de «asegurar que *nadie se quede atrás,* incluidos los migrantes, independientemente de su status migratorio; y crear una verdadera opción de migrar o no migrar». También se apelaba a incluir a la sociedad civil en el proceso global para desarrollar indicadores y marcos de supervisión, y se afirmaba que este proceso «debe incluir la evaluación crítica del papel que el FMMD podría desempeñar en la revisión temática global de los objetivos y metas pertinentes de la migración, y tener en cuenta el más firme anclaje de la migración y el desarrollo dentro del sistema de la ONU». Por último, el Foro de la Sociedad Civil reclamó «comenzar de inmediato la traducción de la Agenda 2030 en planes y políticas

4 Por ejemplo, las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD 2015, celebradas en Turquía, reunieron a 339 participantes (225 de ellos eran representantes de la sociedad civil). Entre los representantes de la sociedad civil, 48 eran migrantes, 97 representaban a organizaciones dirigidas por migrantes o componentes de la diáspora y 76 eran ONG migrantes o de la diáspora.

5 Las recomendaciones del FMMD coinciden con las del estudio del International Centre for Migration Policy Development y el European Centre for Development Policy Management (2013) que, en relación con la sociedad civil, proponía apoyar la creación de redes y la cooperación entre organizaciones especializadas en migración y organizaciones de desarrollo, así como desarrollar sus capacidades.

nacionales de desarrollo, incluido dedicar recursos suficientes para aplicar estas políticas, definir indicadores y situaciones de referencia y supervisar de cerca los progresos».

Objetivos de desarrollo sostenible	Justificación, metas y/o medidas
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Justificación: el cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones. Muchas campesinas y campesinos ya no pueden ganarse la vida en sus tierras, lo que los obliga a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	Medida 3c. Fortalecer y retener a los trabajadores sanitarios en los países en desarrollo
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	Medida 4b. Incrementar el número de estudiantes en el extranjero
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	Meta 5.2. Erradicar la trata
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes; en particular, las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios
10. Reducir la desigualdad en y entre los países	Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas Medida 10c. De aquí a 2030, reducir a menos del 3 % los costes de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas, con un coste superior al 5 %
16. Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas	Justificación: amenazas como la trata de personas, que ha experimentado un progreso significativo en la última década Meta 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños Meta 16.8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial Meta 16.9. De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos; en particular, mediante el registro de nacimientos
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	Meta 17.18. De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad de los países en desarrollo para aumentar, significativamente, la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales

Cuadro 1
Presencia de la migración en la Agenda 2030
Fuente: Naciones Unidas (2015).

Algunas de estas demandas respondían a la necesidad de concretar y hacer efectivos los compromisos de la Agenda 2030 adoptados ese mismo año (2015) por Naciones Unidas, así como al papel de control y supervisión que la sociedad civil podría ejercer sobre su cumplimiento. En este sentido, la Agenda 2030 abría una notable expectativa para los integrantes de la sociedad civil implicada en el ámbito de la migración y el desarrollo pues, a diferencia de los anteriores ODS, que no recogieron ninguna referencia a las migraciones internacionales y su papel en el desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consideraba, por vez primera, cuestiones como la facilitación de la migración y su planificación, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes o la reducción de los costes de las remesas.

De esta manera, y aunque la Agenda 2030 no formula ningún objetivo específico en relación con la vinculación entre la migración y el desarrollo (Foresti *et al.* 2018) ni se refiere de modo directo al papel de los migrantes y las diásporas en el desarrollo (solo apela al papel de la sociedad civil de un modo genérico), sí abre la posibilidad de mantener abierto el debate y seguir avanzando en esta línea.[6]

No obstante, la Agenda 2030 también ha recibido notables críticas en relación con su tratamiento de la migración como fuerza de trabajo bajo un enfoque neoliberal, alejándose de un enfoque de derechos humanos, así como por el escaso papel otorgado a la sociedad civil en la gobernanza de la migración, tal como se destaca en el trabajo de Likić-Brborić (2018). Igualmente, la Agenda 2030 también ha sido cuestionada por su misma concepción binaria de la migración y sedentaria del desarrollo, alejada de la movilidad asociada al desarrollo global (Nijenhuis y Leung 2017).

En esta misma línea, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Naciones Unidas 2018) constituye la última de las iniciativas internacionales en este ámbito. El Pacto (ratificado por 150 países, entre los que se encuentra España, pero que no fue firmado por países como Estados Unidos, y que generó intensos debates políticos internos en otros) fue escenificado en la reunión de Marrakech del 10 y 11 de diciembre de 2018. El Pacto Mundial sobre Migración (PMM) venía precedido por la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, adoptada en septiembre de 2016, y fue acordado por los Estados miembros de la ONU en la Asamblea General del 13 de julio de 2018 y ratificado en la Conferencia Intergubernamental de Marrakech. Uno de sus componentes más significativos es que el PMM contempla, entre sus principios rectores, uno específico en referencia a la Agenda 2030, donde se dice que «el Pacto Mundial tiene por objeto aprovechar el potencial de la migración para alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible». También, dentro del objetivo 19, el PMM habla de asegurar la aplicación

6 Tampoco los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), contenidos en la Declaración del Milenio de 2000, incluían una mención directa a las migraciones y el desarrollo, y sí aludían al fortalecimiento de una alianza mundial para el desarrollo.

plena y efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Adís Abeba, fomentando y facilitando los efectos positivos de la migración para la realización de todos los ODS. Para ello, se contempla «invertir en programas que aceleren el cumplimiento por los Estados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el propósito de eliminar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen». De este modo, se hace explícita la importancia de la migración para el desarrollo y para el logro de la propia Agenda 2030.

Los propósitos del PMM ponen en valor los ODS y sus metas vinculan a la sostenibilidad, para comprender que los desafíos de la agenda internacional en materia de desarrollo y migraciones pasan por «reducir los riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan los migrantes durante las distintas etapas de la migración», arraigados estructuralmente en los países de origen. Y eleva a la categoría de principio rector del Pacto el enfoque pansocial, cuando establece que este

> promueve una amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria.

Además, el PMM contempla el papel de la sociedad civil en el cumplimiento de varios de sus objetivos y, en su apartado 44, habla de la aplicación del Pacto

> en cooperación y asociación con los migrantes, la sociedad civil, las organizaciones de migrantes y de las diásporas, las organizaciones confesionales, las autoridades y comunidades locales, el sector privado, los sindicatos, los parlamentarios, las instituciones nacionales de derechos humanos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los círculos académicos, los medios de comunicación y otros interesados pertinentes.

El Pacto incorpora, pues, el reconocimiento explícito de los migrantes y sus organizaciones como actores fundamentales en su implementación. De hecho, en el objetivo 19 del Pacto, se habla de crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países, estableciendo la necesidad de empoderar a los migrantes y las diásporas para reforzar su capacidad de contribuir al desarrollo, mediante la transferencia de conocimiento, inversiones, emprendimiento, acciones filantrópicas o la participación política.

Desde finales de 2018, con la firma del PMM, han quedado explicitados una serie de objetivos en materia de migraciones que, retomando el binomio migraciones-desarrollo, mejoran las expectativas de consecución de los ODS y pueden permitir ampliar las

oportunidades de las sociedades civiles, conectadas por las migraciones, desde todas las orillas. Sin embargo, en el caso del Estado español, parece que el distanciamiento entre ODS y PMM se ha instalado en nuestro sistema de cooperación internacional para el desarrollo, ya que ni el Plan Director estatal en vigor ni los planes directores autonómicos, de forma generalizada, han puesto en valor las aportaciones de las migraciones a la consecución de los ODS.

4
Sociedad civil migrante y codesarrollo en España

4.1. El codesarrollo y los migrantes en las políticas estatales

En el entorno europeo, incluida España, gran parte de los Estados han diseñado, en años pasados, algún tipo de política que vinculase las migraciones con el desarrollo, aunque los grados de implementación y el rol atribuido a las ONGD y las organizaciones de migrantes hayan sido muy heterogéneos. En el estudio del International Centre for Migration Policy Development y el European Centre for Development Policy Management (2013) se estableció que, en el momento del primer Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en 2016, todos los países europeos analizados (11 en total) se habían comprometido, de una u otra forma, en abordar esa vinculación pero que, sin embargo, ninguno de ellos había logrado un enfoque claro y coherente. En el informe se concluyó que aquellos países que habían adoptado políticas o estrategias específicas reconocían los vínculos entre desarrollo y migración y el papel que debe desempeñar la política para promover resultados positivos para el desarrollo (European Centre for Development Policy Management 2013, p. 49). Sin embargo, en el estudio también se advertía que la mayor parte de los países analizados mostraban dificultades para trasladar su compromiso político a resultados concretos en relación con las políticas migratorias, así como el hecho de que la política de cooperación se había visto subordinada a los intereses migratorios nacionales, contradiciendo así los principios de coherencia en relación con el desarrollo (European Centre for Development Policy Management 2013, p. 50).

En este mismo estudio, se destacó que España habría sido pionera en este terreno y habría desplegado una gran actividad en la promoción del vínculo entre migración y desarrollo, a diferencia de otros países con una migración más antigua y una mayor trayectoria en al ámbito del desarrollo internacional.[7] En España, las políticas que han tratado de potenciar y orientar la vinculación de la migración con el desarrollo se comenzaron a fraguar de un modo

7 Sería este el caso de Dinamarca, donde Nyberg-Sørensen *et al.* (2016) han destacado la resistencia de ese país a la hora de integrar la migración en las actividades clásicas de cooperación al desarrollo.

temprano, cuando todavía eran muy incipientes los planteamientos sobre esta cuestión en el seno de los organismos multilaterales. Sin embargo, de modo paradójico, el desarrollo de dichas políticas comenzó a frenarse, e incluso a experimentar una cierta involución, justo cuando, en la agenda internacional, se consolidó la prioridad por apoyar el desarrollo a través de la migración.

El rápido proceso de vinculación entre las políticas migratorias y las políticas de cooperación al desarrollo en España, que aquí se ha conocido con el nombre de «codesarrollo», se inició en el año 2001. En ese año, el concepto de codesarrollo aparece contenido en el Plan Greco (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España),[8] elaborado por el Ministerio del Interior. El codesarrollo español, heredero de la propuesta de Sami Naïr en Francia,[9] fue entendido en su momento como un concepto híbrido, que engloba el fenómeno de la migración y la cooperación al desarrollo y que trata de vincular, positivamente, la migración y el desarrollo, partiendo de la premisa de que la migración potencia o genera el desarrollo (Giménez 2004). A partir de ese momento, tanto los planes nacionales como los planes autonómicos de cooperación otorgaron, durante un tiempo, un lugar relevante al codesarrollo, hasta el punto de que el codesarrollo podría ser considerado como una subpolítica dentro de la política de cooperación al desarrollo española.

Tras esa inicial formulación, el despliegue más importante del codesarrollo se producirá a partir de 2005, como resultado de la creación del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo por mandato del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo. Será el documento de consenso formulado por este Grupo de Trabajo el que inspire buena parte de las políticas de inmigración y de cooperación al desarrollo que se formularán en años posteriores.

El Grupo de Trabajo elaboró un documento de consenso para sentar las bases de la política oficial española de codesarrollo, en cuya redacción participaron diversos agentes sociales y especialistas en la materia. En dicho documento, el Grupo de Trabajo entendía el codesarrollo como una modalidad de cooperación al desarrollo (Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo 2005, p. 8). Desde este presupuesto, el Grupo de Trabajo consideró que el codesarrollo se caracteriza por potenciar el desarrollo humano y la integración en un contexto de bienestar; que su escenario es el espacio transnacional, situándose en el terreno compartido entre la política de cooperación y la de migración, y que los migrantes ocupan una posición fundamental en relación con el codesarrollo, incidiendo el colectivo en origen sobre el de destino en sus objetivos y acciones, y viceversa (Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo 2005, p. 8).

Si bien en el I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 no existía todavía ninguna referencia al codesarrollo, la reflexión del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo tuvo su correlato

8 Resolución del 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros el día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (*BOE,* 101, 27 de abril de 2001).

9 Sami Naïr había sido el autor del informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios, publicado en 1997 por encargo de la Comisión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo del Gobierno francés, que desempeñó un papel clave en la difusión del codesarrollo.

en el contenido del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en el que se dedica un apartado específico (entre sus páginas 171 a 172) a la política de codesarrollo, de la que dice que se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación. El Plan parte de la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como un ámbito de actuación multicultural y transnacional. El II Plan Director consideró a Marruecos y Ecuador como países prioritarios para la implementación del codesarrollo (p. 120). El mismo plan se refiere a la participación de las personas inmigrantes, pero no aparecen como actores las asociaciones de inmigrantes.

El III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 retoma el codesarrollo y considera la inmigración como sector de intervención (p. 124), y contempla la formulación de programas de educación para el desarrollo dirigidos a colectivos específicos como los inmigrantes. Además, incide en la importancia del vínculo entre migración y desarrollo y hace referencia al Documento de Consenso de Codesarrollo elaborado en 2007 (p. 173). En este III Plan Director, se incluyó entre los sectores de la cooperación el de migración y desarrollo, y se establecía como uno de los objetivos el

> fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso (p. 175).

A ello se añadía como objetivo específico

> promover espacios para el diálogo, la coordinación y articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil, tanto en los países de origen como en España, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo (p. 175).

Y se hablaba de «reforzar los lazos entre las personas migrantes y sus países de origen: Estimular la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes al desarrollo de sus países de origen mediante el fortalecimiento de sus capacidades organizativas y de ejecución de iniciativas de codesarrollo» (p. 176). Además, se reconocía su papel como agentes de la cooperación al desarrollo:

> Las asociaciones de inmigrantes pueden jugar un importante papel en los procesos de desarrollo. Esta capacidad está internacionalmente reconocida, y tiene su reflejo en la elevación de Migraciones y Desarrollo a la

> categoría de sector en el presente PD, en el que se presentan dichas asociaciones como motores generadores de desarrollo y de procesos dinámicos de cambio (p. 270).

En el IV Plan Director de la Cooperación española 2013-2016 ya no se hace mención al codesarrollo, al igual que en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 (las razones que se adujeron en su momento en medios oficiales fueron los limitados resultados de las acciones llevadas a cabo; algo que quedó reflejado, por ejemplo, en la evaluación del Plan de Codesarrollo Cañar-Murcia impulsado por Aecid, emblema de la política oficial de codesarrollo). En cambio, en este último Plan, se retoma la vinculación de migración y desarrollo como reto propio de la cooperación española, promoviendo los aspectos positivos de la migración legal en los procesos de desarrollo (p. 15), pero alejándose del uso del término «codesarrollo» y abandonando la idea de participación de las asociaciones de migrantes. En el actual Plan vigente, se plantea como reto global de la cooperación internacional el contribuir a evitar migraciones a las zonas urbanas o a otros países, y la gestión ordenada de las migraciones (pp. 13-14).

Igualmente, el codesarrollo no solo permeó durante estos años la política de cooperación al desarrollo, sino también la política migratoria. De este modo, en el I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, se estableció que,

> en íntima conexión con las políticas de integración, deben apoyarse las políticas de fomento del codesarrollo. En este proceso, se puede acompañar y potenciar a las asociaciones de inmigrantes con sus comunidades de origen, mediante la constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas. Dichas asociaciones de inmigrantes en los países de acogida deben ser potenciadas con el fin de hacer posible su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas de migración (p. 333).

En el siguiente Plan Estratégico (2011-2014) se mantuvo, aunque con un menor énfasis que el primero, una línea de codesarrollo, dentro del área de movilidad y desarrollo. Entre sus propuestas se hablaba de programas de fomento del voluntariado transnacionales entre las personas inmigrantes, o del impulso de prácticas de jóvenes inmigrantes y españoles en ONG y entidades sin ánimo de lucro, en España y países de origen (p. 186). Asimismo, en el área de participación, se hablaba de la mejora de la vertebración y capacitación del tejido asociativo inmigrante, del apoyo a la consolidación y desarrollo de asociaciones de inmigrantes, del impulso de acciones formativas de capacitación en organización y gestión asociativa o de la asistencia técnica al tejido social en el diagnóstico organizativo, planificación estratégica y operativa, diseño, gestión y ejecución de proyectos y evaluación (p. 266).

4.2. El codesarrollo y los migrantes en las políticas autonómicas de cooperación

Como hemos podido ver, el período de mayor extensión de prácticas de codesarrollo coincidió con su introducción en los planes de la cooperación española, en concreto en los planes 2005-2008 y 2009-2012, algo que también se manifiesta en el ámbito autonómico aunque, entre los planes autonómicos de cooperación al desarrollo, exista una importante heterogeneidad en cuanto al papel otorgado al codesarrollo y a las mismas asociaciones de inmigrantes como agentes de la cooperación.

A lo largo de las dos últimas décadas, las comunidades autónomas han adquirido un notable protagonismo como parte de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo en España. La conocida como «cooperación descentralizada» (además de la autonómica, hay que referirse a la municipal y la de otras instituciones por debajo del nivel estatal) ha supuesto un complemento fundamental a la acción del propio Estado a nivel gubernamental y ha acercado la cooperación a la sociedad civil a través del papel de las ONGD y otros actores emergentes como las asociaciones de inmigrantes (San Martín 2011). Todas las comunidades autónomas han puesto en marcha sus propios planes directores de cooperación al desarrollo y cuentan con departamentos o con agencias especializadas que se ocupan de la gestión de los fondos destinados a la cooperación. En muchos de estos planes, se hace referencia a la importancia de los flujos migratorios en los países en desarrollo, o se establece la necesidad de considerar los vínculos entre las migraciones y el desarrollo. Igualmente, algunas de las comunidades autónomas han introducido en sus convocatorias de proyectos nuevas modalidades de cooperación como el codesarrollo, apelando a la colaboración entre ONGD y asociaciones de inmigrantes para la realización de proyectos de desarrollo. Pese a estos cambios, el peso de las migraciones en la cooperación española, y el de los propios migrantes a través de sus organizaciones, sigue siendo muy limitado, aun cuando el codesarrollo generó amplias expectativas con anterioridad a la crisis (Giménez *et al.* 2006).

La cooperación descentralizada fue vista inicialmente como un espacio idóneo para la implementación de las políticas de codesarrollo (Gómez Gil 2005), dado que se pensó que, al ser gestionadas en las instancias subnacionales, la dicotomía entre codesarrollo ligado a objetivos de seguridad y codesarrollo ligado a la participación de los inmigrantes no se plantearía en el mismo grado. De hecho, las administraciones autonómicas, y también locales (incluidas las diputaciones), han tendido a priorizar un enfoque centrado más en el codesarrollo como una forma de participación de los inmigrantes e, incluso, de integración social en destino, que han alejado algunas de las críticas iniciales al codesarrollo.

Durante ese breve período de menos de diez años (entre 2005 y 2012), buena parte de las comunidades autónomas españolas introdujeron el codesarrollo en sus Planes de Cooperación. En este período, que podría ser considerado como el de mayor incidencia del codesarrollo, se trató de impulsar el protagonismo de las asociaciones de inmigrantes y la colaboración entre estas y las ONGD y, en muchas de las convocatorias autonómicas, se alentó la posibilidad de que ONGD y asociaciones de inmigrantes presentaran proyectos bajo la fórmula del partenariado. Como resultado de esta política, también se produjo un proceso de transformación de asociaciones de inmigrantes en ONGD, al no permitirse en la mayor parte de las convocatorias que las asociaciones concurriesen en solitario bajo esa forma. Sin embargo, en diferentes trabajos, también se han puesto de manifiesto las debilidades de la mayor parte de las asociaciones de inmigrantes (Veredas 2003, Toral 2010), para participar en el sistema de cooperación al desarrollo y, sobre todo, de competir con ONGD mucho más asentadas y con mayores competencias y recursos.

En el período descrito, la mayor parte de las comunidades autónomas mantuvieron una política de codesarrollo de «baja intensidad», situando este en un segundo plano o relegándolo a situaciones y momentos puntuales. De hecho, ninguna de las comunidades autónomas ha contado con una línea específica de codesarrollo o migración y desarrollo dentro de sus planes de cooperación al desarrollo, aunque la referencia en los mismos planes existiera, de modo que las acciones/proyectos susceptibles de inscribirse en este enfoque siempre han tenido que acogerse a subvenciones dentro de las líneas de proyectos de cooperación al desarrollo, sensibilización o educación para el desarrollo. Igualmente, un elevado porcentaje de organizaciones/asociaciones que han destacado por sus prácticas/intervenciones en el ámbito del codesarrollo no han accedido a financiación desde las líneas autonómicas, sino mediante otros canales, como financiación local o por parte de fundaciones privadas.

De este modo, podríamos establecer tres grados de presencia del codesarrollo en la política de cooperación de las distintas comunidades autónomas en el período analizado: un primer grupo de comunidades, en las que el codesarrollo habría adquirido una notable presencia y continuidad en sus políticas, al tiempo que ONGD, y asociaciones de inmigrantes, en menor medida, han tenido cierto protagonismo, como en los casos de Aragón, Baleares, Cataluña, Euskadi, Galicia y Madrid; un segundo grupo de comunidades, donde las políticas de codesarrollo han estado presentes en los planes, pero en las que la implicación de ONGD y asociaciones en esta línea ha sido mucho menor, como en los casos de Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Murcia y Navarra; un tercer grupo de comunidades, con políticas orientadas en menor medida al codesarrollo y donde la presencia de ONGD y asociacio-

nes de inmigrantes en sus convocatorias de proyectos ha sido muy limitada o nula, como en los casos de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Comunidad autónoma	Grado de presencia*	PPAAC inclusión de codesarrollo y/o actores de codesarrollo	Elementos diferenciadores
Andalucía	Medio	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (Pacode)	Reconocimiento, en el segundo Plan andaluz, del papel de las asociaciones de inmigrantes como agentes Existencia de un Plan de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos
		Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2015-2018 (Pacode)	
Aragón	Alto	Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004-2007	Convocatoria específica en codesarrollo Papel de las administraciones locales: Ayuntamiento y Diputación de Zaragoza
		Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011	
		Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2012-2015	
		Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2016-2019	
Asturias	Bajo	IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2013-2016	En el V Plan, referencia a los derechos de las personas migrantes y el respeto a la diversidad cultural
		V Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2017-2021	
Baleares	Alto	Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de las Islas Baleares 2008-2011	Codesarrollo como instrumento de la Cooperación al Desarrollo En el último Plan, se considera que el codesarrollo no ha sido eficaz ni adecuado en el contexto de las Islas Baleares
		Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de las Islas Baleares 2012-2015	
		Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de las Islas Baleares 2016-2019	
Canarias	Medio	Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2010-2013	Se habla de potenciar la cooperación canaria en las regiones de origen de la población inmigrante residente en Canarias
Cantabria	Bajo	Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012	El primer Plan hace referencias, de manera genérica, a fomentar la especialización en codesarrollo El segundo Plan abandona la especialización y se refiere a tener en cuenta a la población migrante residente en Cantabria
		II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2018-2011	
Castilla-La Mancha	Bajo	Plan Estratégico de Cooperación Horizonte 2011 (2008-2011)	Codesarrollo como línea sectorial
Castilla y León	Bajo	Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2009-2012	En el primer Plan, se destaca el codesarrollo como prioridad sectorial, y a la población migrante y sus asociaciones como actores de la cooperación Los dos planes posteriores abandonan los elementos diferenciadores señalados
		II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2013-2016	
		III Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2017-2020	

Comunidad autónoma	Grado de presencia*	PPAAC inclusión de codesarrollo y/o actores de codesarrollo	Elementos diferenciadores
Cataluña	Alto	I Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006	Definición detallada de codesarrollo Coordinación con las administraciones locales Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores del codesarrollo Con referencias explícitas al modelo catalán de codesarrollo, que se ha mantenido hasta la actualidad, como una dimensión en línea con el Libro Verde sobre el Codesarrollo y la Estrategia de Codesarrollo
		II Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010	
		III Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2011-2014	
		IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2015-2018	
Comunidad Valenciana	Medio	Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007	En los dos primeros Planes, se destaca el codesarrollo como prioridad sectorial, a la población inmigrante como actores de codesarrollo y la inclusión de la perspectiva de género en codesarrollo Se concretan en convocatorias específicas de proyectos en codesarrollo Sin embargo, en los dos últimos Planes. se abandona toda mención al codesarrollo
		Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011	
		III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017	
		IV Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020	
Euskadi	Alto	I Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2005-2008	Codesarrollo como instrumento de la cooperación, y como políticas de codesarrollo, en las que las migraciones son consideradas como ciudadanía universal, estableciendo el fortalecimiento de las asociaciones de inmigrantes agentes con capacidad de acción en iniciativas concretas (especialmente relevante en el último Plan, en el que se abandona el codesarrollo)
		II Plan Estratégico y Director de la Cooperación al desarrollo 2008-2011	
		III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017	
		IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021	
Extremadura	Medio	I Plan General de Cooperación Extremeña al Desarrollo 2004-2007	En el segundo Plan, se destaca el protagonismo de los inmigrantes en los proyectos de codesarrollo, de forma individual o por medio de sus asociaciones (este Plan solo estuvo en vigor hasta 2009) La continuidad de este protagonismo solo se retoma en el V Plan haciendo referencia, actualmente, a la movilidad humana y las migraciones
		II Plan General de la Cooperación Extremeña 2008-2011	
		III Plan General de la Cooperación Extremeña 2010-2013	
		IV Plan General de la Cooperación Extremeña 2014-2017	
		V Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021. Plan de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo en Extremadura	
Galicia	Alto	I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006-2009	Del primer al tercer Plan, se hace referencia a la experiencia de la inmigración, de los nuevos gallegos y gallegas procedentes de países con los que se va a cooperar y, específicamente, con sus colectividades En todos ellos, se prioriza una lista muy concreta de países; en especial, en el tercer Plan, destaca Cabo Verde Se incentivan las iniciativas de codesarrollo, que faciliten la cohesión social y la convivencia intercultural Manteniendo el sentido transversal y promoción de la interculturalidad, en el último Plan, se abandona la referencia expresa al codesarrollo
		II Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2010-2013	
		III Plan Director de la Cooperación Gallega 2014-2017	
		IV Plan Director da Cooperación Gallega 2018-2021	

Comunidad autónoma	Grado de presencia*	PPAAC inclusión de codesarrollo y/o actores de codesarrollo	Elementos diferenciadores
La Rioja	Medio	II Plan Director de la Cooperación de La Rioja 2008-2011 III Plan Director de la Cooperación de La Rioja 2014-2018	Interrelación de las políticas de cooperación con otras políticas públicas como inmigración y codesarrollo Prioridad geográfica: Colombia Se mantiene hasta la actualidad
Madrid	Alto	I Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004 II Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008 III Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2009-2012 Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2017-2020	A partir del segundo Plan, se establece la coordinación con el Plan de Inmigración y Voluntariado El fortalecimiento institucional de las asociaciones de inmigrantes, consideradas como vector de desarrollo tanto en el país de origen como en el país de acogida En el último Plan, no se emplea el concepto de codesarrollo, pero no se abandona totalmente la lógica del codesarrollo, al vincular migraciones y desarrollo
Murcia	Medio	Borradores 1 y 2 del Plan Director de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Región de Murcia (23 de noviembre de 2016 y 30 de enero de 2017)	En sendos borradores, se refieren a la crisis migratoria y refugiados, a la integración y acompañamiento de migrantes retornados a sus países de origen Destaca la participación previa en el Plan de Codesarrollo Cañar-Murcia (Ecuador) y Proyecto Tawasol (Marruecos)
Navarra	Medio	I Plan Director de la Cooperación Navarra 2007-2010 II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014 Borrador 3 del III Plan Director de la Cooperación Navarra 2018-2021 (8 de marzo de 2018)	En el primer Plan, se plantea el diseño de estrategias de codesarrollo acorde con la realidad de la inmigración en Navarra estableciendo, en esta línea, áreas geográficas prioritarias Participa en el programa Azahar, en Marruecos y Argelia En el segundo Plan, se homologan las asociaciones de población inmigrante en Navarra, con las Casas de Navarra en el extranjero Y se evalúa negativamente los resultados del primer Plan en relación con las acciones de codesarrollo En la propuesta del último Plan, desaparece toda referencia al codesarrollo

Cuadro 2
El codesarrollo en los Planes Autonómicos de Cooperación (PPAAC)**

* Entendemos por «grado alto» la inclusión y mantenimiento en el tiempo de una línea de codesarrollo y de acciones ligadas a esta, así como la presencia de asociaciones de inmigrantes como beneficiarias de proyectos; por «grado medio», entendemos el empleo de referencias al codesarrollo o a la vinculación entre migración y desarrollo, con acciones limitadas o de carácter discontinuo y una presencia muy limitada de asociaciones de inmigrantes como beneficiarias; por «grado bajo», entendemos la ausencia de acciones específicas en el ámbito del codesarrollo o la migración y el desarrollo, pese a que puedan existir referencias retóricas al codesarrollo o al vínculo entre migración y desarrollo, así como la exclusión de las asociaciones de inmigrantes como beneficiarias de proyectos.

** La revisión de Planes Autonómicos de Cooperación (PPAAC) se cierra en agosto de 2018. Han sido revisados todos los planes directores de las 17 comunidades autónomas, aprobados en la fecha de cierre, excepto los tres primeros planes directores del Principado de Asturias (no disponibles en red; concretamente, en la página web de la Agencia Asturiana de Cooperación). Del total de los 49 documentos revisados, dos de ellos son borradores de planes que, a fecha de cierre del trabajo, no se habían publicado definitivamente (Navarra y Murcia).

Podemos decir que, salvo algunas excepciones, en la mayor parte de comunidades autónomas, el papel de los migrantes ha estado limitado al de destinatarios de las acciones de las ONGD, pero no al de agentes sociales o de la cooperación al desarrollo. Los proyectos aprobados donde se hace mención explícita al codesarrollo o al vínculo migración/desarrollo son muy escasos, especialmente aquellos protagonizados por asociaciones de inmigrantes como tales, o tras su reconversión en ONGD para poder concurrir a las propias convocatorias. De hecho, son prácticamente excepcionales los casos en los que las convocatorias se han abierto, además de a los actores ya clásicos, que son las ONGD, a las asociaciones de inmigrantes. En general, las asociaciones de inmigrantes y las ONGD de menor tamaño han tenido acceso a financiación en comunidades autónomas más pequeñas, aunque estas no tuviesen líneas específicas de codesarrollo. En cambio, en las comunidades autónomas de mayor peso, y donde ha habido convocatorias específicas de codesarrollo, han sido las grandes ONGD, que estaban mejor posicionadas, las que se han beneficiado en mayor medida de la financiación.

5
Conclusiones

El debate sobre la política de codesarrollo cobra actualidad en tanto que la Agenda 2030 de los ODS o el Pacto Mundial sobre las Migraciones han vuelto a destacar el papel de las diásporas y la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo que permite que se vuelva a colocar el foco en la posibilidad de articular políticas que potencien el papel de los inmigrantes y sus organizaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

La política española de cooperación al desarrollo, tanto estatal como autonómica, otorgó, durante un breve período, un lugar relevante para el codesarrollo y la promoción del vínculo entre migración y desarrollo. Coincidiendo con la presencia del codesarrollo en el II y III Plan Director de la Cooperación Española, entre los años 2005 y 2012, los dos Planes Estratégicos de Convivencia e Integración, vigentes entre 2007 y 2014, también introdujeron el codesarrollo en sus líneas de acción. Fue esta la época en que se produjo una relativa convergencia entre las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas de inmigración, convirtiendo el codesarrollo en una estrategia para conectar la política de cooperación y la política de inmigración. Esta tendencia a la expansión del codesarrollo se ha visto revertida en los últimos años, con la desaparición de las referencias incluso al término, tanto en el último Plan Director de la Cooperación Española como en muchos de los diferentes planes autonómicos; de modo tal que, más allá del desuso del propio concepto —criticado ya de forma temprana—, también se habrían

venido reduciendo las acciones que podrían emanar de una lógica en la que se trata de vincular las migraciones con el desarrollo en sus lugares de origen.

En cierta manera, la crisis iniciada en 2008 ha podido hacer perder parte del sentido inicial que tuvo el codesarrollo, al provocar esta una reducción de la inmigración y reinversión de los flujos migratorios, aunque el motivo principal creemos que se encuentra, más bien, en la dificultad por mantener esta apuesta sin una estrategia a largo plazo. El abandono progresivo del codesarrollo también se relaciona con los débiles o cuestionados resultados de muchos de los proyectos implementados, así como con la misma debilidad de las asociaciones de inmigrantes y su notable encogimiento, aunque algunas de ellas hayan mostrado capacidad de resiliencia frente a la crisis (Cebolla y López 2015).

Para las asociaciones de inmigrantes, la apuesta inicial por una política de codesarrollo supuso una ventana de oportunidad, que ha venido operando en paralelo con el concurso de otras estructuras de oportunidad política de carácter transnacional (Moraes y Cutillas 2018). Sin embargo, esta ventana se ha venido cerrando en los últimos años, tanto en lo que respecta al abandono de las políticas de codesarrollo en España como a cierto retraimiento en las políticas diaspóricas de muchos de los países de origen de los migrantes (Lacomba y Rodríguez 2018), de modo que la expectativa generada en torno al codesarrollo se ha diluido aceleradamente en el contexto de la crisis, y su desaparición en los planes nacionales y autonómicos de cooperación al desarrollo constituye el principal indicador.

En general, y pese al reconocimiento de que las personas migrantes aportan un valor añadido a la cooperación al desarrollo, el tejido asociativo migrante no ha tenido un papel relevante en las convocatorias autonómicas. En realidad, pese a la retórica contenida en muchos de los planes autonómicos, el lugar del codesarrollo y, sobre todo, de las organizaciones donde los migrantes tienen un papel activo, o de los proyectos en que estos son protagonistas, sigue siendo muy residual, enlazando así con la hipótesis inicial del artículo.

Las dificultades de las organizaciones de migrantes para cumplir con el papel asignado por las políticas siguen siendo numerosas. De una parte, las organizaciones tienen una base eminentemente nacional, lo que dificulta su representación a nivel internacional y la posibilidad de contar con una voz más global. También las relaciones horizontales entre organizaciones migrantes siguen siendo muy limitadas, y muchas de ellas tienden a priorizar las relaciones verticales con administraciones estatales y organismos internacionales en detrimento de la relación con entidades pares. Además, la sociedad civil migrante sigue careciendo de rostros visibles que la representen, y su portavocía sigue recayendo frecuentemente en

los investigadores y analistas del mundo académico que intervienen en los grandes foros.

Una vez que la Agenda 2030 de los ODS ha remarcado la necesidad de contemplar el papel de los migrantes en el desarrollo (concretado, en mayor medida, en el Pacto Mundial para las Migraciones), la cooperación española debería volver a revisar sus planteamientos estratégicos, para recuperar el papel de la sociedad civil migrante. Si en el momento temprano en el que las políticas de codesarrollo se implementaron en España el tejido asociativo migrante no se encontraba preparado para desarrollar el papel que se le otorgaba, cabría plantearse si ahora —una vez evaluadas algunas de las acciones implementadas y con organizaciones migrantes más maduras tras la crisis— los resultados podrían ser más satisfactorios. Se abre así una nueva ventana de oportunidad que, quizá, cabría explorar nuevamente.

6 Bibliografía

ABOUSSI M (2012). El codesarrollo a debate. Comares, Granada.

BAYART JF (2007). En finir avec le codéveloppement. Alternatives Economiques 257:26.

CEBOLLA H, LÓPEZ A (2015). Transnational Latin American immigrant associations in Spain during the economic recession: a top-down model of integration and transnationalism at stake? En: Aysa-Lastra M, Cachón L (eds.). Immigrant vulnerability and resilience. Springer International Publishing, Ginebra, pp. 163-180.

DAUM C (2008). Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse. La revue internationale et stratégique 68:48-59.

DE HAAS H (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. International Migration Review 44(1):227-264.

DELGADO R, MÁRQUEZ H (2007). Teoría y práctica de la relación dialéctica entre migración y desarrollo. Migración y Desarrollo 9:9-25.

FAIST T (2008). Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus. Population, Space and Place 14:21-42.

FORESTI M, HAGEN-ZANKER J, DEMPSTER, H (2018). Migration and development. How human mobility can help achieve the Sustainable Development Goals. Swiss Agency for Development and Cooperation, Ginebra.

FOX J (2005). Repensar lo rural ante la globalización: la sociedad civil migrante. Migración y Desarrollo 5:35-58.

GARRETA J, LLEVOT N (2017). Migración y codesarrollo desde Cataluña: un análisis de sus fortalezas y debilidades. Revista Internacional de Estudios Migratorios 7(1):46-74.

GIMÉNEZ C (2004). ¿Qué es el codesarrollo? Cuadernos Cecod. Centro de Estudios en Cooperación al Desarrollo, Madrid.

GIMÉNEZ C, MARTÍNEZ J, FERNÁNDEZ M, CORTÉS A (2006). El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias. La Catarata, Madrid.

GÓMEZ GIL C (2005). Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada. Cuadernos Bakeaz 78. Bakeaz, Bilbao.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE CODESARROLLO (2005). Documento de Consenso. Aportaciones al debate sobre migración y desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores. Consejo de Cooperación al Desarrollo, Madrid.

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT AND EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (2013). Migration and Development Policies and Practices: A Mapping Study of Eleven European Countries and the European Commission. ICMPD y ECDPM, Viena.

INTERNATIONAL ORGANISATION FOR MIGRATION (2013). Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries. IOM, Ginebra.

LACOMBA J, RODRÍGUEZ L (2018). Políticas diaspóricas en América Latina, entre el interés por el dinero y los cerebros. En: Herrera G, Lafleur JM, Yépez I (coords.). Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y desarrollo. Flacso (Quito), pp. 25-58.

LIKIĆ-BRBORIĆ B (2018). Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability. Globalizations 15(6):762-778.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2018). Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011). II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007). Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

MORAES N, CUTILLAS I (2018). La estructura de oportunidad política transnacional y el giro relacional en el análisis de la participación política y el asociacionismo migrante. Papers 103(4):605-624.

NACIONES UNIDAS (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1, acceso 28 de enero de 2019.

NACIONES UNIDAS (2018). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Conferencia Intergubernamental de Marrakech, 10 y 11 de diciembre de 2018. https://undocs.org/es/A/CONF.231/3, acceso 30 de enero de 2019.

NAÏR S (1997). Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires. Ministère des Affaires Etrangères, París.

NIJENHUIS G, LEUNG M (2017). Rethinking Migration in the 2030 Agenda: Towards a De-Territorialized Conceptualization of Development. Forum for Development Studies 44(1):51-68.

NYBERG-SØRENSEN N (2016). Coherence and Contradictions in Danish Migration-Development Policy. European Journal of Development Research 28(1):62-75.

NYBERG-SØRENSEN N, VAN HEAR N, ENGBERG-PEDERSEN P (2002). The Migration-Development nexus. Evidence and policy options. State of the art overview. International Migration 40(5):3-47.

ODMALM P (2004). Civil society, migrant organisations and political parties: theoretical linkages and applications to the Swedish context. Journal of Ethnic and Migration Studies 30(3):471-489.

OSTERGAARD E (2011). Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain. Ethnic and Racial Studies 34(1):20-39.

PORTES A, ESCOBAR C, WALTON A (2006). Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo. Migración y Desarrollo 6:3-44.

SAN MARTÍN A (2011). Las asociaciones de migrantes en las actuaciones del codesarrollo. Un estudio desde la ciudad de Madrid. Migraciones 30:71-99.
TORAL G (2010). Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional. Revista Española de Investigaciones Sociológicas 132:105-130.
VEREDAS S (2003). Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política. Revista Internacional de Sociología 36:207-225.

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.

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.

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 2001*a*).

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, London.

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 has 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 and 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, accesed 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.

REEDES
RED ESPAÑOLA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Cátedra de Cooperación para el Desarrollo
Universidad Zaragoza

Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza