

# Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Julio-diciembre/July-December 2019

Volumen/Volume 8

Número/Issue 2

## 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 Desarrollo, 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 Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza

Citlali Ayala, Instituto Mora, México

Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España

Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España

Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España

José María Vera, Oxfam Intermón

Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España

Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica

Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido

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 (REEDS) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

# Sumario Summary

**TRIBUNA LIBRE  
OPEN FORUM**

**6/27**

**La gestión de la ayuda y las políticas  
públicas para el desarrollo**

**Estudio del caso de Cabo Verde**

**Management of aid and public policy  
on development**

**The Cape Verde case**

**José BOZA-CHIRINO, Matías M. GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, Javier DE LEÓN-LEDESMA**

**28/43**

**The relationship between corruption  
and inequality in Colombia:  
empirical evidence**

**using panel data for the period 2008-2017**

**La relación entre corrupción y desigualdad en Colombia:  
evidencia empírica con datos**

**de panel para el período 2008-2017**

**Jorge Enrique SÁENZ-CASTRO, Juan David GARCÍA-GONZÁLEZ**

**44/68**

**Form follows function in evidence-based public policy:  
the pragmatic alternative to the positivist orthodoxy**

**El diseño depende de la funcionalidad**

**en la política pública basada en la evidencia:**

**la alternativa pragmática a la ortodoxia positivista**

**Pablo GARCÉS**

**70/85**

**Development Education in European Rural Areas:**

**The Work Done by NGOs**

**La educación para el desarrollo en las zonas rurales europeas:**

**el trabajo realizado por las ONGD**

**Suyapa MARTÍNEZ-SCOTT, Roberto MONJAS-AGUADO, Luis TORREGO-EGIDO**

**86/107**

**La inclusión de las personas con discapacidad  
en los acuerdos de paz de Colombia**

**Inclusion of persons with disabilities  
in the Colombian peace agreements**

**Israel BIEL-PORTERO, Romel Armando HERNÁNDEZ-SILVA**

**108/139**

**Reducción de la pobreza multidimensional  
y fortalecimiento de la inclusión social  
a través de un programa municipal**

**El caso de la evaluación de impacto del programa**

**«Un Solo San Pedro»**

**Reduction of multidimensional poverty and strength  
of social inclusion through a municipal program**

**The case of the impact assessment of the program**

**«Un Solo San Pedro»**

**Luis PORTALES**

---

**ARTÍCULOS PREMIADOS EN EL IV CONGRESO  
INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO  
IV INTERNATIONAL CONFERENCE  
ON DEVELOPMENT STUDIES AWARDED PAPERS**

**142/170**

**The impact of international volunteers on education quality  
in developing countries – An assessment of organisations' volun-  
teer recruitment and management practices**

*Recipient of the IV REEDES (Red Española de Estudios  
del Desarrollo) Award for Young Researchers 2018*

El impacto del voluntario internacional en la calidad  
de la educación en países en desarrollo: una evaluación  
de las prácticas de reclutamiento y gestión de voluntarios  
*Ganador del IV Premio REEDES (Red Española de Estudios  
del Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018*

Estefanie HECHENBERGER

**172/201**

**Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al  
desarrollo de la Unión Europea**

*Accésit Premio REEDES (Red Española de Estudios  
del Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018*

Securitization, migration-related conditionality in the European  
Union Official Development Assistance

*REEDES (Red Española de Estudios del Desarrollo)  
Secondary Award for Young Researchers 2018*

Augusto DELKÁDER-PALACIOS

**202/226**

**Problematización de la violencia sexual contra las mujeres  
en contextos de conflicto y desplazamiento: un análisis**

**de coherencia de las políticas propuestas en Colombia**

*Ganador del I Premio SEGIB (Secretaría General  
Iberoamericana) de Investigación*

*sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica*

Problematization of sexual violence against women  
in contexts of conflict and displacement: a coherence analysis  
of the proposed policies in Colombia

*Recipient of the I SEGIB (Secretaría General  
Iberoamericana) Award on Sustainable  
Development in Ibero-America*

Isabel INGUANZO, Angélica RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ

---

**IN MEMORIAM**

**230/254**

**Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual  
Samir Amin (1931-2018) and the unequal development**

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN

**257**

**Objetivos  
Objectives**

**261**

**Normas para los autores  
Author Guidelines**

**TRIBUNA LIBRE**  
**OPEN FORUM**

# **La gestión de la ayuda y las políticas públicas para el desarrollo Estudio del caso de Cabo Verde**

## **Management of aid and public policy on development The Cape Verde case**

**José BOZA-CHIRINO**  
jchirino@ulpgc.es  
Instituto Universitario  
de Turismo y Desarrollo  
Económico Sostenible (Tides)  
Universidad de las Palmas  
de Gran Canaria  
(España)

**Matías M. GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ**  
matiasmanuel.gonzalez@ulpgc.es  
Instituto Universitario  
de Turismo y Desarrollo  
Económico Sostenible (Tides)  
Universidad de las Palmas  
de Gran Canaria  
(España)

**Javier DE LEÓN-LEDESMA**  
javier.leon@ulpgc.es  
Instituto Universitario  
de Turismo y Desarrollo  
Económico Sostenible (Tides)  
Universidad de las Palmas  
de Gran Canaria  
(España)

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
  - 2. El modelo teórico**
  - 3. Crecimiento inclusivo y ayuda al desarrollo en Cabo Verde**
  - 4. Metodología de estimación del modelo**
  - 5. Resultados y discusión**
  - 6. Conclusiones y consideraciones finales**
  - 7. Bibliografía**
- Anexo I. Medidas de adecuación de los constructos**

# La gestión de la ayuda y las políticas públicas para el desarrollo Estudio del caso de Cabo Verde

## Management of aid and public policy on development The Cape Verde case

**José BOZA-CHIRINO**  
jchirino@ulpgc.es  
Instituto Universitario  
de Turismo y Desarrollo  
Económico Sostenible (Tides)  
Universidad de las Palmas  
de Gran Canaria  
(España)

**Matías M. GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ**  
matiasmanuel.gonzalez@ulpgc.es  
Instituto Universitario  
de Turismo y Desarrollo  
Económico Sostenible (Tides)  
Universidad de las Palmas  
de Gran Canaria  
(España)

**Javier DE LEÓN-LEDESMA**  
javier.leon@ulpgc.es  
Instituto Universitario  
de Turismo y Desarrollo  
Económico Sostenible (Tides)  
Universidad de las Palmas  
de Gran Canaria  
(España)

### Citar como/Cite as:

Boza-Chirino J, González-Hernández MM, De León-Ledesma J (2019). La gestión de la ayuda y las políticas públicas para el desarrollo. Estudio del caso de Cabo Verde. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):6-27.  
DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.355

### Resumen

Con este trabajo, se pretende contribuir a la clarificación de las complejas relaciones entre ayuda, gobernanza y desarrollo a partir de la experiencia de Cabo Verde. Con base en una encuesta a expertos y los resultados derivados de la estimación de un modelo de análisis factorial confirmatorio, se constata que, entre las claves del éxito de Cabo Verde, se encuentra el modo en que el proceso de gestión de la ayuda se ha integrado en la estructura de gobernanza del país. Eso ha permitido el liderazgo estratégico nacional (apropiación), criterios claros para los donantes (alineación con los ejes estratégicos nacionales), la coordinación de la intervención de todos los donantes (armonización), la mejora del diseño y ejecución de políticas con base en indicadores (orientación a resultados) y la introducción de hábitos de transparencia y rendición de cuentas en todos los ámbitos relacionados significativos.

**Palabras clave:** buen gobierno, ayuda al desarrollo, análisis factorial confirmatorio, eficacia de la ayuda.

### Abstract

This work contributes to clarifying the complex relations between aid, governance and development, based on the Cape Verde experience. Complementing evidence on correlations between aid, growth and development, a survey carried out with experts and the results derived from the estimation of a confirmatory factorial analysis model note that among the key factors in the success of Cape Verde is that the process for managing the aid has been integrated into the governance of the country. This has allowed strategic national leadership (appropriation), clear criteria for donors (alignment with strategic national lines), coordination of all donor intervention (harmonisation), improvement in design and execution of indicator-based policies (performance-oriented indicators) and the introduction of transparent habits and accountability in all significant related areas.

**Keywords:** good governance, development aid, confirmatory factorial analysis, efficiency of the aid.

# 1 Introducción

La eficacia de la ayuda ha sido objeto de una constante preocupación y debate en las últimas décadas. La evidencia no ofrece resultados concluyentes; la heterogeneidad de los objetivos de la ayuda y la compleja cadena de causalidades que vincula la ayuda con sus resultados finales son algunos de los motivos argüidos (Bourguignon y Sundberg 2007; Rajan y Subramanian 2007, 2008; Feenya y Ouattara 2009; Roodman 2007; Fielding y Knowles 2011; Heckelman y Knack 2009; Minoiu y Reddy 2010; Doucouliagos y Paldam 2008).

Bourguignon y Sundberg (2007) proponen abrir *la caja negra* y estudiar las complejas relaciones que hay entre ayuda y desarrollo. Autores como Hopkins *et al.* (2000), Bueno de Mesquita y Smith (2009), Young y Sheehan (2014) y Asongu y Nwachukwu (2016) centran su interés en el binomio eficacia de la ayuda y desarrollo, destacando el papel relevante del buen gobierno.

El buen gobierno es un concepto polisémico que se puede interpretar en torno a tres visiones. En la primera, se identifica el buen gobierno con la calidad democrática, es decir, con los derechos civiles fundamentales, la seguridad jurídica, la protección de los derechos socioeconómicos básicos (Anderson *et al.* 2011, Botha 2016, Kwon y Kim 2014). La segunda se traduce, principalmente, en la adopción de buenas políticas; es decir, equilibrio fiscal, contención monetaria, liberalización del comercio y libre flujo de capitales, incentivos para la inversión, etc. (Burnside y Dollar 2004). En la tercera, se identifica el buen gobierno con instituciones robustas: la esencia del buen gobierno es el conjunto de capacidades profesionales y mecanismos burocráticos administrativos, que incluyen controles, transparencia y rendición de cuentas, que brindan a los gobiernos el potencial para formular políticas consistentes con una base sólida y ejecutarlas con agilidad y evaluación rigurosa (Neira 2007, Alonso y Garcimartín 2011, In'airat 2014, Askarov y Doucouliagos 2015, Park 2017). En este trabajo, se asume un enfoque holístico del buen gobierno integrando democracia, buenas políticas e instituciones robustas.

Este documento tiene como objetivo proporcionar alguna evidencia sobre las relaciones entre el buen gobierno, la ayuda y el desarrollo. El análisis se realizará en torno a la experiencia de Cabo Verde, donde la ayuda, junto con la inversión extranjera y las remesas de los emigrantes, han contribuido a la intensa capitalización y crecimiento mostrados por la economía del país. La hipótesis de este trabajo descansa en el supuesto de que la ayuda y el buen gobierno se retroalimentan e impulsan el desarrollo inclusivo del país.

Este trabajo se estructura en siete epígrafes. En el segundo, se presenta un nuevo enfoque menos lineal y más integrado al modelo

de la caja negra propuesto por Bourguignon y Sundberg (2007) y, con base en él, se definen los supuestos teóricos que han guiado el estudio empírico. En el tercero, se presentan los principales indicadores de desarrollo y buen gobierno que ha caracterizado a la evolución de Cabo Verde a lo largo de las últimas décadas. En el cuarto apartado, se incluyen la metodología, el procedimiento de consultas a expertos, las hipótesis y la especificación del modelo causal. En el epígrafe quinto, se presentan y discuten los resultados del modelo causal entre ayuda y gobernanza. En el penúltimo epígrafe, se presenta un conjunto de consideraciones y algunas lecciones aprendidas de la experiencia de Cabo Verde que pueden ser de interés para los gobiernos de los países donantes y receptores, así como para los organismos multilaterales.

## 2 El modelo teórico

La bibliografía sobre la ayuda plantea que esta no siempre obtiene los resultados deseados. Según Easterly (2003), con frecuencia entraña efectos perniciosos en los países receptores debido a factores como su rigidez frente a la diversidad de situaciones, y la frecuencia con la que se ha desviado a usos inapropiados, o al aumento de la burocracia gubernamental. Para Svensson (2000) y Hodler (2007), la ayuda promueve comportamientos de búsqueda de rentas que ahogan la inversión genuina y la innovación. Djankov *et al.* (2008) sugieren, a partir de un estudio con un panel de 108 países, que la ayuda ha tenido un impacto negativo en las instituciones, lo que indica que la maldición de la ayuda ha sido incluso mayor que la de los recursos naturales. También Museru *et al.* (2014) se refieren a los efectos negativos debidos a la volatilidad de la ayuda. Para Knack (2001), la ayuda puede generar dependencia, de forma que socave la calidad del gobierno y las instituciones, debilite la responsabilidad, aliente la búsqueda de rentas y la corrupción, fomente conflictos por su control, desvíe el escaso talento que a menudo anida en la burocracia y distraiga las presiones a favor de las reformas políticas e institucionales.

También existe evidencia de contribuciones positivas de la ayuda al desarrollo, pero, en la mayoría de estos estudios, se destaca que el éxito de la ayuda va asociado al buen gobierno y a la calidad de las instituciones de los países receptores. Así, Kosack (2003) encontró una relación positiva entre la ayuda y la calidad de vida cuando los países receptores son democráticos. Burnside y Dollar (2000, 2004) afirman que la eficacia de la ayuda depende de la calidad de las políticas adoptadas por los países receptores. Askarov y Doucouliagos (2015) encontraron un impacto global positivo entre la ayuda y el desarrollo en las economías en transición, dependiendo de la calidad de las instituciones en los países analizados. Para

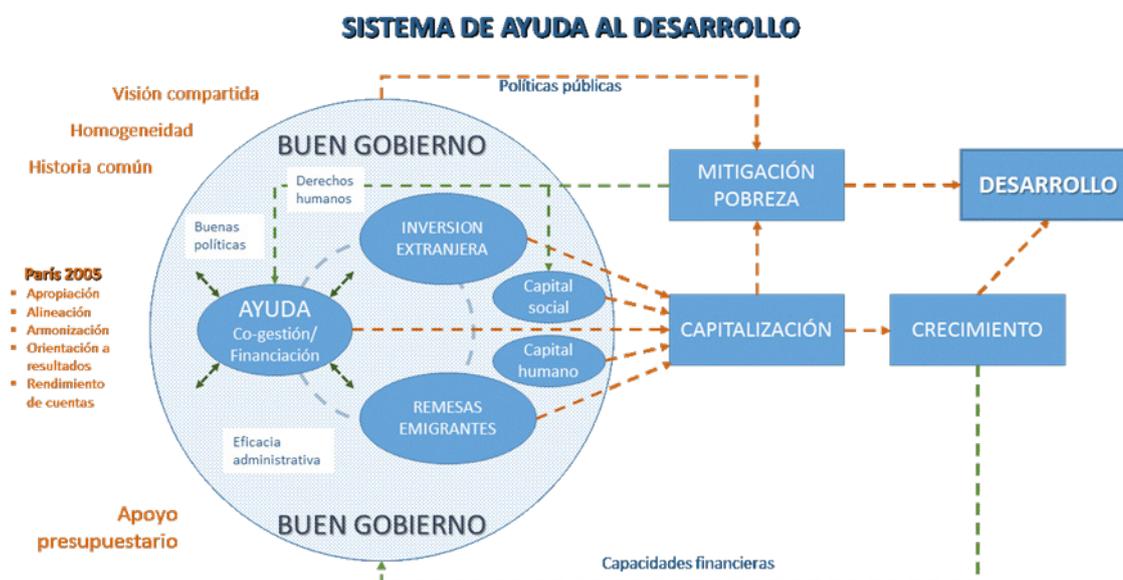
Carbone (2010), la buena gobernanza fomenta la armonización y coordinación de la ayuda de todas las fuentes, lo que crea espacios de análisis y evaluación conjunta entre donantes y receptores, lo que ayudará a mejorar su eficacia. Autores como Bräutigam y Knack (2004) o Knack y Rahman (2007) explican que, cuando la ayuda se canaliza a través del apoyo presupuestario, puede mejorar la calidad de las instituciones nacionales mediante el desarrollo de capacidades humanas, organizacionales y de planificación.

El enfoque que sigue el modelo formulado en este trabajo se caracteriza por ser integrador y tomar como referencia la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005), donde se prescribe que la gestión de la ayuda debe darse en un espacio común de deliberación y codecisión entre donantes y receptores, al servicio de unos objetivos de desarrollo establecidos con el liderazgo de los países receptores, con los cuales los donantes alinean y armonizan sus políticas, mientras que los resultados son evaluados por ambas partes y se promueve la transparencia y la implicación de la sociedad (OCDE 2005, Lackert 2009, Wood *et al.* 2011).

Este enfoque, además, se alinea con la Agenda 2030, por la que se impulsan los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), especialmente los ODS 16, referido a la importancia del estado de derecho en el logro de sociedades justas e inclusivas, y 17, referido a la construcción de alianzas efectivas basadas en principios renovados y eficaces para lograr los ODS, de modo que se trasciende la bilateralidad, la condicionalidad y la subalternidad de los países en desarrollo. Se asume así la realidad de un mundo interdependiente, en el que las soluciones a los problemas particulares de desarrollo deben encontrar, además, un encaje adecuado en las soluciones a los desafíos globales que enfrenta el planeta, como la finitud de los recursos y capacidades de asimilación, el cambio climático, las migraciones forzadas y el ejercicio de la violencia en todos sus órdenes (Sachs 2012). En cualquier caso, la formulación actual de los ODS ha suscitado críticas debido al potencial antagonismo que puede darse entre estos y a la necesidad de desarrollar indicadores robustos para avanzar efectivamente en su consecución (Nilsson *et al.* 2016, Hák *et al.* 2016), de ahí la importancia de iluminar con lecciones aprendidas en casos de éxito la aplicación de las políticas que persiguen progresar en el logro de los ODS a escala global.

El modelo teórico propuesto (véase la figura 1) se articula en torno al binomio de buen gobierno y gestión de la ayuda. El buen gobierno se puede explicar a partir de un conjunto de variables que describen la evolución del país en materia de derechos humanos, buenas políticas y eficiencia administrativa. La gestión de la ayuda se refiere al marco de análisis, de adopción de decisiones y de procedimientos de ejecución y evaluación de estas, que comparten donantes y socios para la implementación de la ayuda. Así, en el modelo propuesto, se distinguen las dimensiones financiera y de

gestión de la ayuda y se enfatiza la importancia de esta última. La forma particular que ha adoptado en Cabo Verde la interacción entre la gestión de la ayuda y el buen gobierno constituye el núcleo de la arquitectura del modelo que se presenta.



**Figura 1**  
Esquema de desarrollo impulsado por la ayuda y el buen gobierno  
Fuente: elaboración propia.

En el modelo, la ayuda aparece como fuente de financiación de la formación bruta de capital y otras formas de capital requeridas, para que se produzca un crecimiento inclusivo, junto con la inversión externa y las remesas de emigrantes. La formación del capital humano y las políticas específicas de lucha contra la pobreza crean oportunidades y protegen a los más desfavorecidos, lo que contribuye a la creación de una amplia clase media y favorece la estabilidad socioinstitucional. La opción por un crecimiento inclusivo y el buen gobierno atraen más ayuda, lo que crea una retroalimentación positiva entre los dos últimos, además de confirmar la tesis, objeto de intensa controversia en la teoría económica, de que es posible, a la vez, progresar en crecimiento y equidad (Scully 2002).

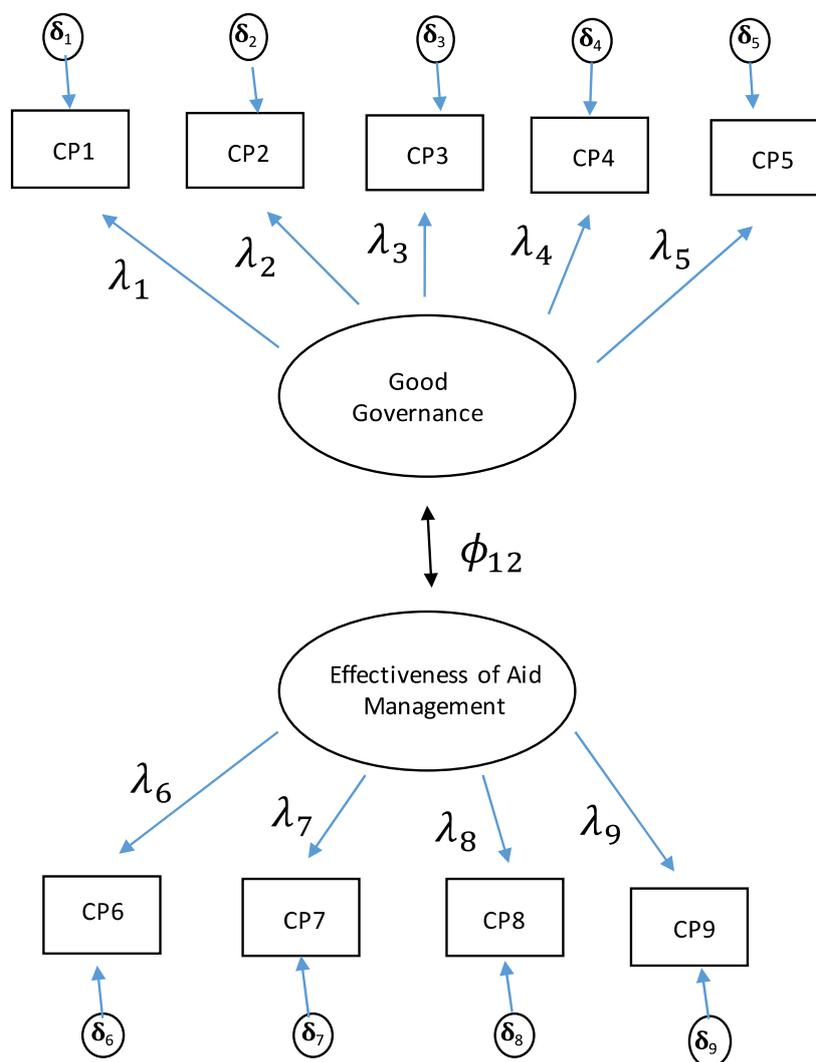
Además, el proceso de gestión de la ayuda aparece inserto en el marco de gobernanza nacional. La ayuda se instrumenta a través del apoyo presupuestario<sup>1</sup> y se asigna como resultado de la planificación conjunta liderada por el Gobierno nacional y asistida por los donantes; con ello, se favorece la apropiación, el alineamiento y la armonización. Además, impulsa la revisión y mejora de todos los procedimientos para asignar recursos públicos y para diseñar y evaluar instrumentos de política, mejora la transparencia y reduce las posibilidades de corrupción, lo que proporciona mayor legitimidad y eficacia a la acción del Gobierno.

En el marco de este modelo, la hipótesis principal de este trabajo es que, en Cabo Verde, el buen gobierno y la ayuda se han

1 El apoyo presupuestario al Estado de Cabo Verde como forma de ayuda se inaugura en 2005 y deviene en la forma principal a través de la cual se canaliza la ayuda.

retroalimentado en el sentido de que el primero ha contribuido a elevar y hacer más eficaz la ayuda financiera conseguida, y de que la gestión de la ayuda ha contribuido a reforzar las instituciones en las que se sustenta el buen gobierno. Además de esta hipótesis principal, el modelo se apoya en un conjunto de hipótesis auxiliares formadas por una serie de constructos (calidad institucional, confianza inversora, crecimiento inclusivo, resiliencia, armonización, transparencia, competencias técnicas y rendición mutua de cuentas) que revelan las claves de la interacción positiva entre ayuda y buen gobierno.

La expresión del modelo que se va a estimar se presenta en la figura 2, donde las flechas indican las relaciones causales entre el buen gobierno y la ayuda presupuestaria.



Donde  $\xi_1$  = buen gobierno;  $\xi_2$  = gestión de la ayuda; CP1: calidad institucional; CP2: confianza inversora; CP3: apoyo presupuestario; CP4: crecimiento inclusivo; CP5: resiliencia; CP6: armonización; CP7: transparencia; CP8: competencias técnicas; CP9: rendición mutua de cuentas.

**Figura 2**  
Diagrama del modelo factorial confirmatorio  
Fuente: elaboración propia.

La hipótesis principal del modelo se representa mediante  $(\phi_{1,2})$ , que mide la relación causal entre las dos principales variables: buen gobierno ( $\xi_1$ ) y gestión de la ayuda ( $\xi_2$ ). La doble dirección y el signo positivo esperado de  $(\phi_{1,2})$  sugiere la existencia de una retroalimentación positiva entre ambas variables. El modelo queda especificado mediante un factorial confirmatorio, que adopta la siguiente forma funcional:

$$\vec{X} = \Lambda \vec{\xi} + \vec{\delta}$$

donde  $\vec{X}$  es el vector que contiene a los constructos ( $CP1, \dots, CP9$ ),  $\vec{\xi}$  es el vector de los factores comunes,  $\Lambda$  es la matriz de las cargas factoriales y  $\vec{\delta}$  es el vector de los errores específicos.

Según la hipótesis principal del modelo, el efecto esperado entre los dos factores es positivo:

$$H_0: \phi_{1,2} > 0$$

Las restantes hipótesis del modelo o hipótesis auxiliares se basan en las relaciones que se producen entre el buen gobierno ( $\xi_1$ ) y la eficacia de la ayuda ( $\xi_2$ ) con sus respectivos indicadores ( $CP1, \dots, CP9$ ).

$$H_0 = \lambda_{i,j} > 0; i = 1, 2; j = 1, \dots, 9$$

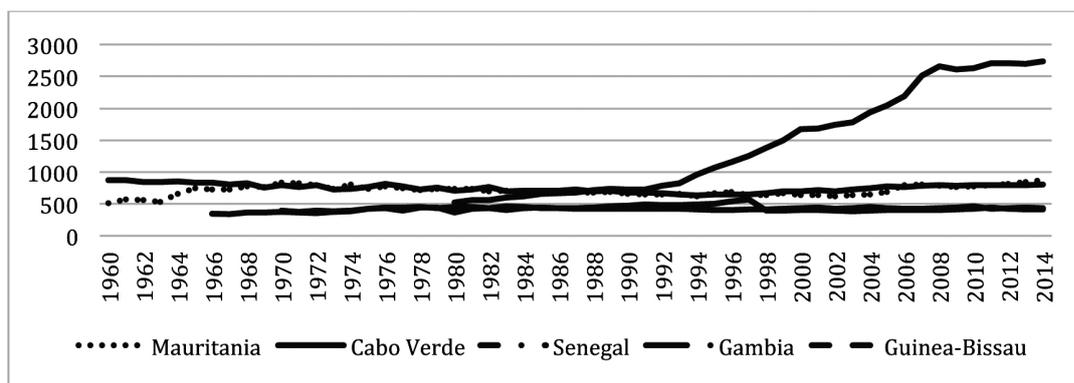
Se espera que estas relaciones sean todas significativas y con influencias positivas.

### 3 Crecimiento inclusivo y ayuda al desarrollo en Cabo Verde

Cabo Verde ha experimentado un crecimiento económico intenso, sostenido, equilibrado, viable e inclusivo en los últimos veinticinco años. Este período comenzó en la década de los noventa, con la transición a una democracia parlamentaria, la alineación del país con Occidente como resultado del desmembramiento del bloque soviético y la profundización en la economía de mercado. Sin embargo, algunos aspectos específicos de este proceso se remontan a un par de décadas atrás, al comienzo de la independencia lograda en 1975, con la creación de un consenso básico entre la élite gobernante, basado en el fomento de una sociedad cohesionada e inclusiva con educación y salud para todos, y un sólido compromiso de lucha contra la pobreza (Meyns 2002; Baker 2006, 2009).

De hecho, el PIB de la economía de Cabo Verde crece en el período 1991-2015 a una notable tasa media anual del 6,9 %, que

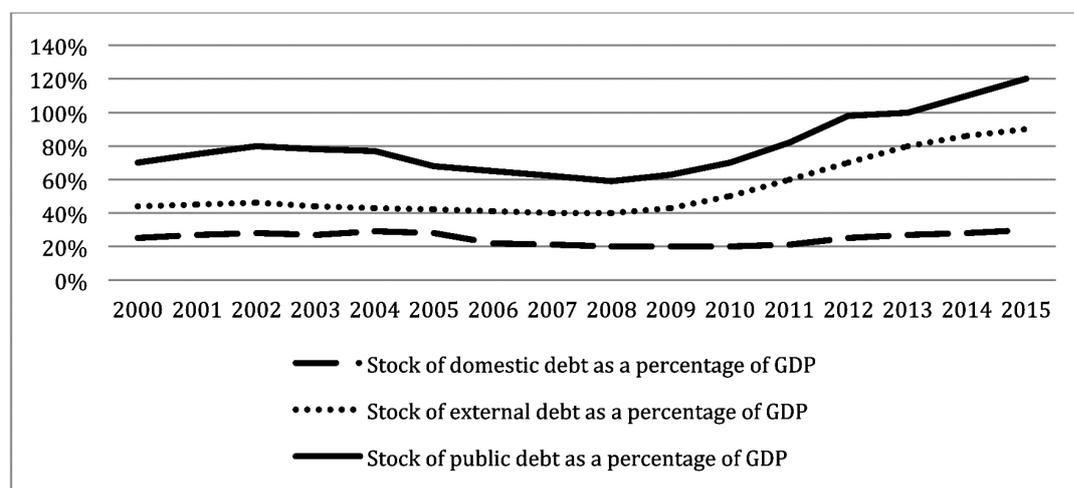
contrasta fuertemente con el del resto de países de su entorno geográfico (véase figura 3), y que ha mantenido una progresión positiva y constante a largo de los años, lo que genera certidumbre y confianza en los inversores.



**Figura 3**

Evolución del PIB per cápita en dólares a precios constantes, base 2005 (1960-2014)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2017).



**Figura 4**

Deuda pública como % del PIB (\$ 2010)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2017).

A pesar del crecimiento sólido y sostenido de Cabo Verde, los equilibrios macroeconómicos básicos se han mantenido dentro de márgenes manejables. El desempleo ha fluctuado en niveles aceptables,<sup>2</sup> incluso en los años de crisis. Los precios han evolucionado con moderación,<sup>3</sup> en parte ayudados por un tipo de cambio escudo-euro fijo desde la creación de este.<sup>4</sup> El déficit de la balanza de bienes ha sido generalmente compensado por los excedentes en la balanza de servicios, las transferencias corrientes y de capital (Banco Mundial 2017)<sup>5</sup>. Solo el déficit público, mantenido bajo control hasta 2010, ha comenzado a mostrar síntomas preocupantes, debido a la inercia del gasto público que experimentó una aceleración entre 2005 y 2008. Esto ha colocado a la ratio *deuda pública/PIB* por encima de 100 puntos en 2015 por primera vez en la corta historia del país (figura 4).

- 2 En 2017, la tasa de desempleo descendió al 10,3 %. En realidad, ha venido descendiendo desde 1995, cuando alcanza su tasa más elevada precisamente como consecuencia de la transición a la economía de mercado, y con la excepción del repunte experimentado entre 2011 y 2014.
- 3 La tasa de inflación promedio para el período 2000-2016 fue del 3,2 %, según el Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde (INE).
- 4 Cabo Verde hereda, con la creación del euro, un tipo de cambio fijo de 110,265 escudos por euro, que había establecido anteriormente con Portugal a mediados de 1998, de 1 escudo portugués por 0,55 escudos caboverdianos.
- 5 Información obtenida de la web del Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/>.

Sin embargo, el aspecto específico del desarrollo socioeconómico de Cabo Verde radica en la naturaleza inclusiva de su crecimiento. El país exhibe una alta tasa de escolaridad infantil, bajos niveles de analfabetismo y una tasa de estudiantes universitarios comparable a la de algunos países europeos. En el campo de la salud, Cabo Verde ha logrado reducir significativamente la mortalidad neonatal; mientras tanto, la esperanza de vida ha aumentado a 74,8 años en 2014 (Unicef), cifra significativamente más alta que en los países circundantes del África subsahariana. En la tabla 1, se puede observar que la tasa de mortalidad de menores de cinco años, un indicador de la eficacia de la política de salud materno-infantil, es la mitad respecto a Senegal, y la cuarta parte que en Guinea-Bisáu.

Países	Tasa de alfabetización total de jóvenes (% de personas entre 15 y 24 años)		Esperanza de vida		Índice de mortalidad infantil menores de 5 años	
	1990	2016	1990	2016	1990	2016
Cabo Verde	88,2	98,1	69,7	74,8	62,5	21,4
Guinea-Bisáu	59,5	61,4	52,3	57,4	219,2	80,1
Mauritania	61,3	62,6	60,1	63,2	116,5	81,4
Senegal	49,1	66,1	57,2	65,1	140,4	47,1

**Tabla 1**

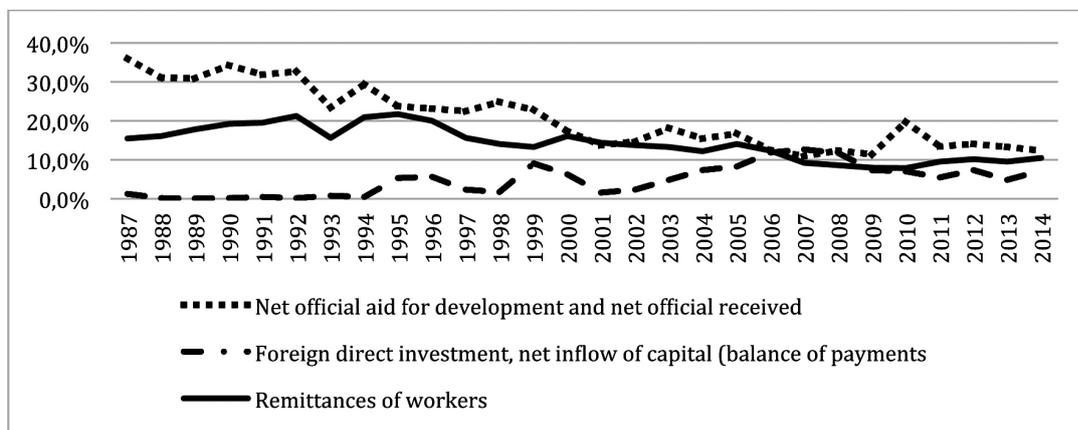
Indicadores de educación y salud

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y Unesco (2018).

Además, la viabilidad ambiental de su crecimiento se fomentó temprano en un contexto de grave escasez de recursos naturales convencionales (agua, tierra, hidrocarburos y otros minerales). En este contexto, los sucesivos gobiernos han desarrollado políticas relativamente avanzadas en áreas como el uso de fuentes de energía renovables, desalinización de agua del mar para la provisión a residentes y turistas, tratamiento de aguas residuales y políticas incipientes de reducción en el origen y reciclaje de residuos urbanos, que constituyen la gran mayoría de los residuos sólidos del país.<sup>6</sup>

El crecimiento económico inclusivo de Cabo Verde ha sido impulsado por un intenso, prolongado y eficaz esfuerzo inversor encaminado a aumentar el capital físico, humano, ambiental, social y tecnológico. La asociación inteligente de estas diferentes formas de capital ha favorecido la cualificación del crecimiento con políticas de inclusión social y sostenibilidad ambiental, y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. En la figura 5, se muestra la evolución de las principales fuentes de financiación externas que han colaborado en el crecimiento del país; a saber, la inversión extranjera directa, las remesas de los migrantes y la ayuda al desarrollo.

6 En 2012, el 17,5 % de la producción eléctrica se genera a partir de fuentes de energía renovables (Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente 2015); se producen unos 52 m<sup>3</sup> de agua desalinizada por día a cargo de la empresa pública de aguas (Electra 2018), a la que debe añadirse la producción de empresas privadas vinculadas al turismo, que no cuenta con una estimación fiable publicada; actualmente existe una incipiente introducción de renovables para la desalación y se trabaja para ampliarla (Proyecto Islháqua 2018).



**Figura 5**

Principales fuentes de financiación externa como % del PIB

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2017).

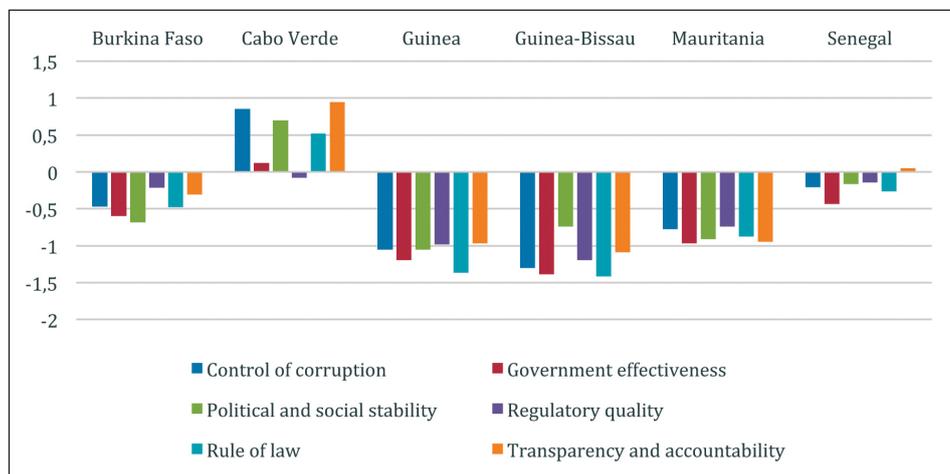
En Cabo Verde, la regulación ha implicado a la inversión extranjera directa en la construcción de infraestructuras ambientales (principalmente, plantas de suministro de agua y tratamiento de aguas residuales) no solo para el turismo sino, además, para los residentes. Por otra parte, este país ha recibido la más elevada ayuda per cápita en la región (Banco Mundial). La ayuda ha sido un importante contribuyente a la formación bruta de capital fijo, a la construcción de capital social e institucional y al equilibrio del sector externo (Banco Mundial). A partir del año 2010, sin embargo, ha experimentado un descenso significativo debido a la combinación de la crisis de las economías de los donantes con la inclusión de este país en el grupo de las economías de desarrollo medio.

La gestión de la ayuda presupuestaria ha llevado a la creación de un marco de colaboración entre el Gobierno nacional y los expertos de los países donantes, que ha contribuido a mejorar la planificación estratégica del país, de modo que lo ha hecho más eficaz y confiable. Además, la ayuda canalizada a través del apoyo presupuestario ha llevado a la modernización del sistema fiscal y de la gestión presupuestaria, lo que proporciona transparencia y responsabilidad en la ejecución del presupuesto.<sup>7</sup> Finalmente, la orientación de la ayuda ha sido crucial para sostener las políticas de inclusión social y el alivio de la pobreza, claves para la legitimación y la estabilidad social logradas por el país durante todo el período (Baker 2009). En síntesis, en el país se ha producido una capitalización equilibrada, que ha integrado diferentes fuentes de financiación dentro de una estrategia de desarrollo coherente a largo plazo.<sup>8</sup>

La gestión de la ayuda ha sido complementada por un conjunto de decisiones estratégicas relacionadas con su inserción en el marco económico y financiero internacional, que se resumen en la incorporación a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2007; la firma, ese mismo año, del Acuerdo de Asociación Especial con la Unión Europea; la incorporación al programa Millennium Challenge Corporation del Gobierno de Estados Unidos (2005-2016

7 En el período 2004-2008, la recaudación impositiva creció a una tasa promedio anual de un 2 % superior a la del PIB nominal, según datos del Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Finanzas de Cabo Verde.

8 Esta estrategia se despliega en el documento «Grandes Opciones del Plan» (2002-2006) y la serie Documentos Estratégicos para el crecimiento y la reducción de la pobreza (2004-2016).



**Figura 6**  
Indicadores de buen gobierno, Banco Mundial  
Fuente: Banco Mundial (2017).

y siguientes); la negociación y recepción de préstamos concesionales del Banco Mundial, recibiendo su noveno crédito en 2015, y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para participar en el Instrumento de Apoyo a la Política para financiar reformas estructurales y del sistema financiero, ya en su segunda edición.

En el Acuerdo de Asociación Especial<sup>9</sup> con la UE, Cabo Verde hace valer su posición geoestratégica al vincular la financiación de programas de seguridad de interés mutuo con otros logros de especial relevancia para el Archipiélago, como la continua mejora de su marco de gobernanza, su integración en el grupo de las regiones ultraperiféricas de la UE, el impulso a la sociedad del conocimiento y la lucha contra la pobreza. Además, se fortalecieron los compromisos con la estabilidad macroeconómica y la modernización de la política fiscal y financiera, de forma que se hizo más transparente y orientada a resultados. Por último, se acordó el apoyo a la modernización y la competitividad de los sectores con más potencial (principalmente, el turismo, las energías renovables, la pesca y la acuicultura o las biotecnologías) (Unión Europea 2007).

El progreso de Cabo Verde en la calidad de su gobernanza queda reflejado en la figura 6, donde se resume la evaluación en seis indicadores de buen gobierno proporcionada por el Banco Mundial. El éxito de este país en materia de buen gobierno resulta aún más llamativo por contraste con la situación que caracteriza al noroeste africano.

## 4 Metodología de estimación del modelo

El enfoque metodológico usado por diferentes agencias especializadas para estudiar el buen gobierno se basa en la creación de constructos o variables sintéticas. Desde principios de la década

9 Un acuerdo en permanente evolución en el que ambas partes acomodan sus intereses estratégicos, que se sustenta en seis ejes: los tres primeros los de buen gobierno, seguridad y estabilidad e integración regional, a los que se añaden la convergencia regulatoria, la sociedad del conocimiento y la lucha contra la pobreza. La Unión Europea (UE) compromete a Cabo Verde en la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado, y el Archipiélago logra un acercamiento progresivo al estatus de región ultraperiférica en la perspectiva de una futura adhesión, por el que garantiza la continuidad de la financiación estructural de la UE pese a haber transitado de país menos adelantado a país de renta media.

de los noventa, el Banco Mundial ha estado utilizando el sistema de Indicadores Mundiales de Gobernanza (IMG) (Informe del Banco Mundial 1992),<sup>10</sup> que diferencia seis dimensiones o constructos: *i)* voz y rendición de cuentas, *ii)* estabilidad política y ausencia de violencia, *iii)* efectividad gubernamental, *iv)* calidad regulatoria, *v)* estado de derecho y *vi)* control de la corrupción; la información proviene de opiniones solicitadas por expertos de diferentes países. Por otro lado, Botha (2016) define el Índice de Buena Sociedad Africana (IBSA) sobre la base de nueve dimensiones o constructos que se obtienen a partir de 36 indicadores, cuya información se complementa con encuestas a expertos. Anderson *et al.* (2011) define el índice de bienestar social (IBS) a partir de ocho componentes o constructos obtenidos a partir de 32 indicadores, cuyos datos también se elaboran sobre encuestas de expertos. Siguiendo el mismo procedimiento, Kwon y Kim (2014) consideran un conjunto de indicadores para medir tres dimensiones (política, administrativa y legal) y estudiar los efectos del buen gobierno en la reducción de la pobreza.

Igual que en esos estudios, en este trabajo se ha consultado a los expertos para complementar la información estadística, mediante el método Delphi aplicado a un panel de 28 expertos cuidadosamente seleccionados, que han participado directamente en las sesiones del Grupo de Apoyo Presupuestario de Cabo Verde (GAO, por sus siglas en portugués) o han estado relacionados con algún aspecto relevante del proceso de gestión y evaluación de la ayuda. El panel incluye, además de representantes y técnicos de todas las delegaciones con relevancia en cooperación presentes en el país, a representantes de los organismos multilaterales competentes en financiación, desarrollo y cooperación.

El cuestionario de base del estudio fue enviado a la totalidad de la población que se consideró experta en materia de gestión de la ayuda y gobernanza.<sup>11</sup> Dado el carácter necesariamente limitado de la población consultada, y para superar las limitaciones de las estimaciones clásicas con respecto al tamaño de la muestra y a las condiciones teóricas requeridas para estimar el modelo (supuestos de normalidad), se han llevado a cabo estimaciones utilizando la técnica *bootstrap* (Gil 2005, Chernick y McGuire 1999). Esta *técnica asume que la muestra es toda la población* y, aunque no es exigente con el cumplimiento de los supuestos de normalidad, sí lo es con la calidad de la información disponible, aspecto que ha requerido una meticulosa selección de expertos y aplicación del método Delphi (Ledesma 2008, Gil 2005).

Con las respuestas de los expertos a las 20 preguntas del cuestionario, se generaron nueve constructos, inspirados, sobre todo, en las categorías de análisis del marco institucional de la ayuda, fundado en París en 2005 y, complementariamente, en la bibliografía sobre ayuda y desarrollo. Las opciones de respuesta se distribuyeron en una escala de Likert, donde 1 corresponde a la respuesta

10 Información obtenida de la web del Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/>.

11 La colaboración de la Oficina de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid) en Cabo Verde ha sido fundamental para la selección de la lista de participantes en el proceso de trabajo con expertos. El panel inicial se constituyó con 36 expertos; 28 de ellos cumplimentaron en términos apropiados los cuestionarios remitidos, 16 expertos internacionales y 12 pertenecientes a la alta administración del Gobierno y el Estado de Cabo Verde.

más desfavorable y 5 a la respuesta más favorable. Además, para medir la confiabilidad de esta escala, se aplicó el estadístico alpha de Conbrach, cuyo valor global de 0,88 informa que la escala elegida es adecuada. En la tabla 2 se presentan los constructos (CP1, ..., CP9) con sus respectivas variables (P1, ..., P20).

Indicadores	Constructos
	<b>CONSTRUCTO CP1: calidad institucional</b>
P1	La reforma de las finanzas públicas ha contribuido a aumentar la confianza internacional en los sistemas nacionales
P2	El buen gobierno en Cabo Verde se ha fortalecido con la gobernanza electrónica
P3	El buen gobierno en Cabo Verde es real; no es un mito
	<b>CONSTRUCTO CP2: confianza inversora</b>
P4	Los países socios perciben y asumen bajos riesgos a la hora de invertir
P5	La estabilidad social e institucional y el buen gobierno han contribuido a impulsar la inversión extranjera directa
	<b>CONSTRUCTO CP3: apoyo presupuestario</b>
P6	El apoyo presupuestario ha contribuido a mejorar los resultados de la ayuda al desarrollo, con respecto al modelo basado en proyectos y programas
P7	El Gobierno y los socios toman las decisiones consensuadas siguiendo las directrices de sus documentos estratégicos de desarrollo (DECRP o GOP)
	<b>CONSTRUCTO CP4: crecimiento inclusivo y autónomo</b>
P8	Cabo Verde ha aprovechado la ayuda al desarrollo para reducir su dependencia
P9	La planificación gubernamental y la ayuda al desarrollo han favorecido la inclusión social
	<b>CONSTRUCTO CP5: resiliencia</b>
P10	El Gobierno de Cabo Verde, en coordinación con los donantes, ha sabido adaptarse al contexto de crisis global
P11	Cabo Verde dispone de un sistema estadístico fiable y no manipulable
	<b>CONSTRUCTO CP6: armonización</b>
P12	La creación de un Secretariado con los socios donantes ha mejorado el funcionamiento del GAO
P13	La especialización de cada donante en el seguimiento sectorial de la ayuda se considera que ha sido positiva
	<b>CONSTRUCTO CP7: transparencia</b>
P14	Todos los participantes en el GAO conocen las actuaciones de los demás
P15	La sociedad civil tiene acceso efectivo a la información de interés público del apoyo presupuestario
	<b>CONSTRUCTO CP8: competencias técnicas</b>
P16	El perfil técnico y las competencias de los socios locales (Administración pública de Cabo Verde) permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad
P17	El perfil técnico y las competencias de los socios (donantes) permiten realizar revisiones conjuntas y evaluaciones de calidad
	<b>CONSTRUCTO CP9: rendición mutua de cuentas</b>
P18	Los donantes respetan sus compromisos con respecto a la cuantía de los fondos
P19	Los donantes comprueban si la ayuda es eficaz en la lucha contra la pobreza
P20	Los socios respetan sus compromisos con respecto a los calendarios de desembolso

**Tabla 2**  
Indicadores y constructos del buen gobierno y ayuda presupuestaria

## 5 Resultados y discusión

En la tabla 3, se presentan las estimaciones de los efectos explicados en el diagrama causal del modelo (véase figura 2).

Efectos estimados			Coefficientes	SE	CR	P
Buen gobierno	<-->	Gestión eficaz de la ayuda	0,712	0,135	5,263	***
CP1	<---	Buen gobierno	0,735	0,237	3,099	0,002
CP2	<---	Buen gobierno	1,000			
CP3	<---	Buen gobierno	0,607	0,234	2,593	0,010
CP4	<---	Buen gobierno	0,877	0,164	5,358	***
CP5	<---	Buen gobierno	0,971	0,159	6,108	***
CP6	<---	Gestión eficaz de la ayuda	0,375	0,273	1,374	0,169
CP7	<---	Gestión eficaz de la ayuda	1,000			
CP8	<---	Gestión eficaz de la ayuda	0,465	0,257	1,805	0,071
CP9	<---	Gestión eficaz de la ayuda	0,968	0,240	4,041	***

**Tabla 3**

Estimación del modelo causal: CP1, calidad institucional; CP2, confianza inversora; CP3, apoyo presupuestario; CP4, crecimiento inclusivo; CP5, resiliencia; CP6, armonización; CP7, transparencia; CP8, competencias técnicas; CP9: rendición mutua de cuentas

En los resultados, se aprecia que existe un efecto causal recíproco, significativo y positivo (0,712) entre el *buen gobierno* y la *gestión de la ayuda*, de modo que se confirma la hipótesis principal de este estudio.

Los restantes coeficientes estimados son positivos y significativos, a excepción del constructo CP6, *armonización* ( $p = 0,169$ ). Con respecto a la intensidad de los efectos, existe una correlación muy fuerte entre el buen gobierno y los constructos de *crecimiento inclusivo* (CP4) y *resiliencia* (CP5), y algo menor pero aún alta con los de *calidad institucional* (CP1) y *apoyo presupuestario* (CP3). En relación con la variable de *gestión de la ayuda*, destaca el muy alto efecto con la *rendición mutua de cuentas* (CP9), muy por encima de todos los demás.

La evaluación de la bondad de ajuste del modelo factorial confirmatorio estimado se presenta en la tabla 4. La primera columna contiene los valores de las estadísticas de prueba y la segunda columna, los valores críticos.

Los valores de los estadísticos revelan que la bondad del ajuste del modelo de análisis factorial confirmatorio propuesto es aceptable; todos están dentro de los valores críticos requeridos. En resumen, según los expertos en Cabo Verde, el efecto entre el buen gobierno y la gestión de la ayuda es intenso, positivo y recíproco. Los constructos que se sintetizan en la noción de buen gobierno se

refieren a diferentes aspectos esenciales (calidad institucional) e instrumentales (apoyo presupuestario) de esta noción y también a algunas de sus consecuencias más notables (confianza inversora, resiliencia y crecimiento inclusivo). El constructo de gestión de la ayuda da cuenta, sobre todo, del cumplimiento efectivo de los pilares fundamentales en que se apoya la Declaración de París (2005) sobre la eficacia de la ayuda.

#### Índice de bondad de ajuste del modelo

Valores del modelo estimado	Valores críticos
$\chi^2 = 39,164$ ; $gl = 33$ ; $\chi^2 / gl = 1,19$	$\chi^2 / gl < 5$
$RMSEA = 0,083$	$RMSEA < 0,1^*$
$CFI = 0,92$	$0,90 \leq CFI \leq 1$

\* Algunos autores consideran que este valor debe ser menor que 0,05.

**Tabla 4**

Evaluación de la bondad del ajuste

Este resultado deviene útil para cualificar la información cuantitativa disponible sobre la relación entre ayuda, crecimiento y desarrollo. En la tabla 5, se muestran los valores de las correlaciones entre, por un lado, la ayuda, las remesas de emigrantes y la inversión extranjera directa y, por otro, el crecimiento del PIB real y el índice de desarrollo humano (IDH), para el conjunto del período de estudio (1990-2016) y para el subperíodo de crisis y poscrisis (2007-2016).

	Ayuda al desarrollo		Remesas de emigrantes		Inversión extranjera directa	
	1990-2016	2007-2016	1990-2016	2007-2016	1990-2016	2007-2016
Crecimiento del PIB	0,82	0,58	0,91	0,15	0,88	-0,05
IDH	0,69	-0,31	0,93	0,87	0,82	-0,56

**Tabla 5**

Correlaciones entre crecimiento e IDH con ayuda, remesas e inversión extranjera directa

Como se puede observar, la correlación entre la ayuda al desarrollo y el crecimiento del PIB real es positiva y elevada, aunque decreciente. La misma tónica se observa, aunque con un descenso más acentuado en la fase de crisis y poscrisis, para las correlaciones de las remesas de emigrantes y la inversión extranjera directa con el PIB. De todas las fuentes relevantes de financiación del crecimiento, la ayuda es la que mejor acompaña al crecimiento, lo que permite formular como conjetura que la ayuda ha desempeñado un rol relevante en el crecimiento económico de Cabo Verde. Si se atiende a las correlaciones con el IDH de Naciones Unidas, se observa que, si bien las tres fuentes de financiación sostienen una correlación elevada para todo el período, solo las remesas de emi-

grantes la mantienen durante el subperíodo de crisis y poscrisis. En resumen, del análisis de esta información podría conjeturarse que la ayuda ha coadyuvado al crecimiento, aunque esta relación se debilita a medida que avanza el período, y en menor medida al IDH para el conjunto del período, pero en absoluto para el subperíodo de crisis y poscrisis, mientras que la contribución de las remesas al indicador de desarrollo parecen, consistentemente, altas a lo largo del cuarto de siglo analizado.

El modelo explicativo basado en información experta arroja luz sobre aspectos cruciales de esta relación. La distinción entre la ayuda financiera y el proceso de gestión de la ayuda resulta crucial. Mientras que la primera se debilita con la crisis y resulta menos influyente en el crecimiento, la gestión de la ayuda inserta en el marco de gobernanza nacional contribuye al robustecimiento de la capacidad del país para sortear los efectos de la crisis global y mantener tasas de crecimiento muy superiores a las de su entorno, e incluso a las de la economía global (Banco Mundial 2017).

VARIABLES ligadas a la gestión de la ayuda y el buen gobierno, como la opción por el crecimiento inclusivo, la estabilidad socioinstitucional, el atractivo inversor para emprendedores y emigrantes y el equilibrio entre las diversas formas de capitalización de la economía (física, humana, social o ambiental) definen las bases sobre las que se ha erigido el desarrollo social de Cabo Verde, una historia de relativo éxito en el contexto africano.

## **6** **Conclusiones y consideraciones finales**

Los datos disponibles confirman que Cabo Verde ha experimentado un intenso crecimiento económico, al tiempo que ha implementado potentes medidas de lucha contra la pobreza, desarrollado un marco educativo y sanitario de acceso universal con resultados medibles en términos de población capacitada, de aumento de la esperanza de vida, de reducción de la prevalencia de enfermedades infectocontagiosas y de mejora, hasta niveles cuasi europeos, de los indicadores de salud materno-infantil.

La evidencia disponible sugiere que la financiación externa de las fuentes de crecimiento que comprende la ayuda, las remesas de emigrantes y la inversión extranjera directa guarda una fuerte correlación con la evolución del PIB real y del IDH de Cabo Verde a lo largo del último cuarto de siglo. Además, la intensidad de la ayuda medida por el cociente de esta con respecto al PIB real ha disminuido intensamente a lo largo del período analizado, hasta situarse en un exiguo 7 % en 2016 (Banco Mundial 2017).

Todo ello ha permitido apuntalar la hipótesis de que la ayuda, en primera instancia, ha contribuido decisivamente al crecimiento

inclusivo de Cabo Verde y, posteriormente, a robustecer las fuentes endógenas de crecimiento, lo que ha disminuido su dependencia. En este trabajo hemos probado, a través de la información generada por la opinión de expertos, que la clave del éxito de la ayuda en promover desarrollo inclusivo en Cabo Verde estriba en la forma particular en que el proceso de gestión de la ayuda al desarrollo se ha integrado en el marco de planificación estratégica y de gobernanza del país. Este es el principal resultado del modelo de análisis factorial confirmatorio aplicado a los datos obtenidos de la encuesta a un grupo de 28 expertos, caboverdianos y de países y organizaciones donantes, que han participado estrechamente en el proceso de definición e implementación de la ayuda a Cabo Verde, especialmente a partir de que esta se instrumenta a través del apoyo presupuestario.

En Cabo Verde, el buen gobierno ha movilizó ayuda y la ha hecho eficaz, no solo por una asignación adecuada de esta a políticas que activaron crecimiento y redistribución, sino también porque contribuyó a orientar positivamente otras fuentes de crecimiento en el marco de la planificación estratégica del país. La modernización de la Administración caboverdiana es hoy un hecho incontrovertible, que se manifiesta en aspectos como su estructura fiscal y presupuestaria, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas puestos en marcha, un sistema de información estadística potente y fiable, que fundamenta diagnósticos certeros y permite evaluar, con rigor, los resultados de las políticas aplicadas.

La experiencia de Cabo Verde creemos que arroja alguna luz sobre cómo reorientar la ayuda para lograr mayor eficacia. Claramente, niega vigencia alguna a las visiones que contraponen crecimiento y equidad. En Cabo Verde, la equidad expresada en políticas educativas universalizadoras y con enfoque de construcción de capacidades ha contribuido al fortalecimiento del capital humano y, de ahí, al crecimiento, al tiempo que ha cohesionado y estabilizado la sociedad y las instituciones, lo que ha contribuido a atraer más ayuda, inversión externa y remesas, esto es, más crecimiento.

En este punto, la generalización del modelo caboverdiano en lo que respecta a la ayuda tiene, en la actualidad, claros límites. Cabo Verde se ha beneficiado del principio de selectividad de la ayuda que ha regido en la práctica desde los noventa del siglo pasado, atrayendo ayuda que fue negada por los donantes a otros países en desarrollo. Una apuesta generalizada por el buen gobierno, además de requerir una profunda reformulación ética de las políticas públicas y privadas del mundo desarrollado hacia los países en desarrollo, solo conseguiría atraer más ayuda si el conjunto de esta se eleva, objetivo que aún enfrenta muy notables resistencias.

Finalmente, el caso de Cabo Verde, en nuestra opinión, confirma que no hay tal *caja negra* que esconda el mecanismo infalible que es preciso desentrañar para lograr una ayuda más eficaz y que es igual en todos los casos. Existen pilares necesarios sobre los que apoyar el crecimiento inclusivo, pero la construcción de esos pilares parece ser un proceso específico de cada país, que obliga a tener en cuenta la historia y la cultura.

## 7 Bibliografía

- ALONSO JA, GARCIMARTÍN C (2011). Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico. *Revista de Economía Aplicada* 19(55):5-32.
- ANDERSON RD, KOVACIC WE, MÜLLER AC (2011). Ensuring Integrity and Competition in Public Procurement Markets: A Dual Challenge for Good Governance. In: Arrowsmith S, Anderson RD (eds.). *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 681-718.
- ASKAROV Z, DOUCOULIAGOS H (2015). Aid and institutions in transition economies. *European Journal of Political Economy* 38:55-70.
- ASONGU SA, NWACHUKWU JC (2016). Foreign aid and governance in Africa. *International Review of Applied Economics* 30(1):69-88.
- BAKER B (2006). Cape Verde: the most democratic nation in Africa? *The Journal of Modern African Studies* 44(4):493-511.
- BAKER B (2009). Cape Verde: marketing good governance. *Africa Spectrum* 135-147.
- BOTHA F (2016). The good African society index. *Social Indicators Research* 126(1):57-77.
- BOURGUIGNON F, SUNDBERG M (2007). Aid Effectiveness – Opening the Black Box. *American Economic Review* 97(2):316-321.
- BRÄUTIGAM DA, KNACK S (2004). Foreign aid, institutions, and governance in sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change* 52(2):255-285.
- BUENO DE MESQUITA B, SMITH A (2009). Political Survival and Endogenous Institutional Change. *Comparative Political Studies* 42(2):167-197.
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2000). Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review* 90(4):847-868.
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2004). Aid, Policies, and Growth: Reply. *American Economic Review* 94(3):781-784.
- CARBONE M (2010). The European Union, good governance and aid co-ordination. *Third World Quarterly* 31(1):13-29.
- CHERNICK H, MCGUIRE TJ (1999). The States, Welfare Reform, and the Business Cycle. In: Danziger SH (ed.). *Economic Conditions and Welfare Reform Kalamazoo*. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.
- DJANKOV S, MONTALVO JG, REYNAL-QUEROL M (2008). The curse of aid. *Journal of Economic Growth* 13(3):169-194.
- DOUCOULIAGOS H, PALDAM M (2008). Aid effectiveness on growth: A meta study. *European Journal of Political Economy* 24(1):1-24.
- EASTERLY W (2003). Can foreign aid buy growth? *The Journal of Economic Perspectives* 17(3):23-48.
- ELECTRA (Empresa Pública de Electricidade e Água de Cabo Verde). <http://www.electra.cv/>, acceso 31 de diciembre de 2017.
- EUROPEAN UNION (2007). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the future of relations between the European Union and the Republic of Cape Verde [SEC (2007) 1415]. COM/2007/0641 final.
- FEENYA S, OUATTARA B (2009). What Type of Economic Growth Does Foreign Aid Support? *Applied Economics Letters* 16(7):727-730.

- FIELDING D, KNOWLES S (2011). Dangerous Interactions: Problems in Interpreting Tests of Conditional Aid Effectiveness. *The World Economy* 34(6):973-983.
- GIL J (2005). Aplicación del método Bootstrap al contraste de hipótesis en la investigación educativa. *Revista de Educación* 356:251-265.
- HÁK T, JANOUŠKOVÁ S, MOLDAN B (2016). Sustainable Development Goals: A need for relevant indicators. *Ecological Indicators* 60:565-573.
- HECKELMAN JC, KNACK S (2009). Aid, economic freedom, and growth. *Contemporary Economic Policy* 27(1):46-53.
- HODLER R (2007). Rent seeking and aid effectiveness. *International Tax and Public Finance* 14(5):525-541.
- HOPKINS R, POWELL A, ROY A, GILBERT CL (2000). The World Bank, conditionality and the Comprehensive Development Framework. In: Gilbert C, Vines D (eds.). *The World Bank: Structure and Policies*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 282-298.
- IN'AIRAT M (2014). Aid allocation, selectivity, and the quality of governance. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* 19:63-68.
- KNACK S (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Test. *Southern Economic Journal* 68(2):310-329.
- KNACK S, RAHMAN A (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics* 83(1):176-197.
- KOSACK S (2003). Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life. *World Development* 31(1):1-22.
- KWON HJ, KIM E (2014). Poverty reduction and good governance: Examining the rationale of the Millennium Development Goals. *Development and Change* 45(2):353-375.
- LACKERT S (2009). Paris declaration on aid effectiveness. Tesis doctoral.
- LEDESMA R (2008). Introducción al Bootstrap. Desarrollo de un ejemplo acompañado de *software* de aplicación. *Tutorials in Quantitative Methods for Psychology* 4(2):53-60.
- MEYNS P (2002). Cape Verde: an African exception. *Journal of Democracy* 13(3):153-165.
- MINOIU C, REDDY SG (2010). Development aid and economic growth: A positive long-run relation. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 50(2):27-39.
- MUSERU M, TOERIEN F, GOSEL S (2014). The impact of aid and public investment volatility on economic growth in Sub-Saharan Africa. *World Development* 57:138-147.
- NEIRA I (2007). Capital humano y desarrollo económico mundial: modelos econométricos y perspectivas. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional* 7(2):53-80.
- NILSSON M, GRIGGS D, VISBECK M (2016). Map the interactions between sustainable development goals. *Nature* 534(7607):320-323.

- OCDE (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, acceso 31 de diciembre de 2017.
- PARK KR (2017). An Analysis of Aid Information Management Systems (AIMS) in Developing Countries: Explaining the Last Two Decades. Proceedings of the Hawaii International Conference on System Sciences, Hawái.
- PROYECTO ISLHÁGUA (2018). <http://www.islhagua.itccanarias.org/>, acceso 12 de agosto de 2018.
- RAJAN RG, SUBRAMANIAN A (2007). Does aid affect governance? *The American Economic Review* 97(2):322-327. RAJAN RG, SUBRAMANIAN A (2008). Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? *The Review of economics and Statistics* 90(4):643-665.
- ROODMAN D (2007). The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics. *The World Bank Economic Review* 21(2):255-277.
- SACHS JD (2012). From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet* 379(9832):2206-2211.
- SCULLY GW (2002). Economic freedom, government policy and the trade-off between equity and economic growth. *Public choice* 113(1-2):77-96.
- SVENSSON J (2000). Foreign aid and rent-seeking. *Journal of International Economics* 51:437-461.
- WOOD B, BETTS J, ETTA F, GAYFER J, KABELL D, NGWIRA N, SAMARANAYAKE M (2011). The Evaluation of the Paris Declaration: Phase 2. Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- YOUNG A, SHEEHAN KM (2014). Foreign aid, institutional quality, and growth. *European Journal of Political Economy* 36:195-208.

## Anexo I

### Medidas de adecuación de los constructos

Constructos	Varianza explicada	Confiabilidad	Indicadores	Cargas
CP1	0,73	0,74	Q.1	0,84
			Q.2	0,81
			Q.3	0,82
CP2	0,77	0,70	Q.4	0,88
			Q.5	0,88
CP3	0,81	0,75	Q.6	0,88
			Q.7	0,88
CP4	0,81	0,74	Q.8	0,89
			Q.9	0,89
CP5	0,83	0,79	Q.10	0,91
			Q.11	0,91
CP6	0,75	0,70	Q.12	0,86
			Q.13	0,86
CP7	0,76	0,71	Q.14	0,85
			Q.15	0,85
CP8	0,82	0,80	Q.16	0,91
			Q.17	0,91
CP9	0,75	0,80	Q.18	0,86
			Q.19	0,83
			Q.20	0,84

# **The relationship between corruption and inequality in Colombia: empirical evidence using panel data for the period 2008-2017\***

**Jorge Enrique SÁENZ-CASTRO**  
josaenza8@gmail.com  
Cracow University  
of Economics and UNICIENCIA  
(Poland)

**Juan David GARCÍA-GONZÁLEZ**  
judgarcia@unal.edu.co  
Universidad de Almería  
and UNICIENCIA  
(Spain)

## **La relación entre corrupción y desigualdad en Colombia: evidencia empírica con datos de panel para el período 2008-2017**

### **AbstractResumen**

- 1. Introduction**
- 2. Corruption and inequality**
- 3. Data, methodology, and results**
  - 3.1. Data and statistical exploration of the data**
  - 3.2. Results**
    - 3.2.1. Unit root tests**
    - 3.2.2. Panel cointegration tests**
    - 3.2.3. Estimation: equation-regression**
    - 3.2.4. Estimation: panel FMOLS**
- 4. Conclusions and recommendations**
- 5. References**

# The relationship between corruption and inequality in Colombia: empirical evidence using panel data for the period 2008-2017\*

**Jorge Enrique SÁENZ-CASTRO**  
josaenza8@gmail.com  
Cracow University  
of Economics and UNICIENCIA  
(Poland)

**Juan David GARCÍA-GONZÁLEZ**  
judgarciago@unal.edu.co  
Universidad de Almería  
and UNICIENCIA  
(Spain)

## La relación entre corrupción y desigualdad en Colombia: evidencia empírica con datos de panel para el período 2008-2017

### Cite as/Citar como:

Sáenz-Castro JE, García-González JD (2019). The relationship between corruption and inequality in Colombia: empirical evidence using panel data for the period 2008-2017. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):28-43.  
DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.359

### Abstract

In this paper, we use annual data from 2008 to 2017 for 24 departments of Colombia, including Bogota DC, to study the relationships between corruption and inequality. The econometric results obtained with the Pedroni methodology (1995, 2001) indicate a positive correlation between corruption and the GINI. This result coincides with the findings of various authors who argue that increases in the level of fraud or low institutional quality result in increased social class inequality. On the other hand, there is a positive and statistically significant relationship between the GINI, unemployment, informality and per capita GDP, while education has a negative impact on income inequality.

**Keywords:** corruption, GINI, inequality, cointegration.

### Resumen

En este documento, utilizamos datos anuales de 2008 a 2017 para 24 departamentos de Colombia, incluida Bogotá DC, para estudiar las relaciones entre la corrupción y la desigualdad. Los resultados econométricos obtenidos con la metodología Pedroni (1995, 2001) indican una correlación positiva entre la corrupción y el GINI. Este resultado coincide con los hallazgos de varios autores que argumentan que los aumentos en el nivel de fraude o la baja calidad institucional ofrecen una mayor desigualdad en la clase social. Por otro lado, existe una relación positiva y estadísticamente significativa entre el GINI, el desempleo, la informalidad y el PIB per cápita, mientras que la educación posee un impacto negativo en la desigualdad de ingresos.

**Palabras clave:** corrupción, GINI, desigualdad, cointegración.

\* This work was supported by the UNICIENCIA University, Bogotá (Colombia).

# 1 Introduction

Despite the broad repertoire of literature available today on the relationship between inequality and corruption, no definitive consensus has yet been achieved as to the degree of association that these variables have with political, economic, social and cultural factors that distinguish and characterize countries in general (Pedauga, Pedauga & Delgado-Márquez 2017).

While it is true that corruption can provide income advantages to individuals holding power (Ariely & Uslaner 2017, Rothstein & Uslaner 2005), it may also lead to the application of specific redistributive policies that tend to reduce inequality (Alesina & Angeletos 2005).

In the United States, Africa, and some European countries, studies have found a positive relationship between corruption and inequality (Apergis, Dincer & Payne 2010, Dincer & Gunalp 2008, Gyimah-Brempong & Munoz 2006). However, the Andres and Ramlogan-Dobson (2011) study shows that in Latin America increments in the level of corruption relate to decreases in inequality. This result, according to the authors, is associated with the bulk of informality that characterizes these countries.<sup>1</sup>

In any case, corruption, understood as the abuser of the public office for private gain (Blackburn, Bose & Haque 2006), originates through different channels and has both microeconomic and macroeconomic effects (Gupta, Davoodi & Alonso-Terme 2002). Heidenheimer, Johnston and Le Vine (1989) and Li, Xu and Zou (2000) argue that corruption increases income inequality across multiple channels. It manages to do this firstly, to the extent that corruption decreases economic growth and the incomes of the poor are affected on a larger scale than those of the rich and this, of course, leads to an increase in income inequality and poverty. Secondly, corruption leads to biases in the tax system in favor of the rich, making the tax system effectively a regressive one, and leads to a higher tax burden on the poor.

From a microeconomic point of view, one can identify what happens here and measure its effect, when public officials take advantage of their position, to receive money, for example, in return for a good or service. Such transactions involve an irregular economic benefit that extends to both parties. Wage differences are the result of additional injections in expected income, and under normal conditions since when corruption does occur, both parties receive benefits that are not represented in official government accounts.

From a macroeconomic angle, the problem appears when continuing acts of corruption generate a misalignment in public-finance (fiscal deficits) that they may force the state to take austere meas-

1 Informality is said to generate less inequality because an individual involved in informality generates income rather than being in the cohort of unemployed, which in some way produces a redistribution in the income of the poor (Andres & Ramlogan-Dobson 2011).

ures in compensation. Such actions may affect public spending in education and health (human capital) and lead to a decline in aggregate demand, GDP, and as a result, there is apt to be a further increase in inequality (Cano 2014).

These two analyses deserve special treatment; however, this research focuses on measuring the relationship between corruption and the level of income inequality for Colombia and this reason, an econometric analysis was performed based on the Pedroni Test (1995, 2001). There is a limitation by the small sample used (ten years), a situation that can not only produce errors in the estimators, but also may limit and skew the analysis of stationarity and cointegration of the series. However, ten years is the maximum availability of data for Colombia, and there are others Pedroni studies that they use less or the same amount of both, periods and observations.

The paper divides into five sections including the introduction. The second part is a general review of studies that address the relationship between inequality and corruption. In the third section, it is summarized the source of the data while, in the fourth part, it is examined the methodology and econometric results. Finally, the conclusions, recommendations, and references are presented.

## 2 Corruption and inequality

The argument that generally prevails in most studies is that higher levels of corruption lead to an increase in inequality. However, there are other studies that argue that a high level of inequality is conducive to corruption.

In any case, we must not ignore that disproportionate increases in income generate increases in inequality and therefore encourage the breakdown of the material and normative means that govern a society. Nor can we ignore that a society with high levels of corruption will be relatively poorer and will be more prone to be deprived of basic public services such as education and healthcare.

The relationship between inequality and corruption has not been rigorously theorized and, in the empirical studies that have sought to capture the degree of association between these two variables, different positions are observed. For example, Chong and Gradstein (2007) and Fakir *et al.* (2017) establish a positive and double causal correlation between corruption (poor institutional) and inequality.

According to Rothstein and Uslaner (2005), corruption affects similarly to an extra tax on citizens. This *extra tax* can in return, reinforce socio-economic inequality, not unlike a cost to citizens whose interests are not represented in works or projects designed

to decrease economic inequality. Corruption accentuates inequality and inefficiency in the provision of public services, encourages the plunder of natural resources and generates widespread mistrust (Warf 2016).

Based on low institutional quality and the perception of high levels of corruption, Ariely and Uslaner (2017) and Chong and Calderón (2000) indicate high levels of income inequality. In contrast, Li *et al.* (2000) find that inequality is low when corruption levels are too high or too low, while inequality is high when corruption is at medium levels.

On the other hand, Wong (2016) finds that, when corruption takes the form of buying votes, it can at least under certain conditions decrease levels of inequality by creating redistributive channels. In addition, the study by Andres and Ramlogan-Dobson (2011) shows that, in Latin America, increases in the level of corruption are related to decreases in inequality.

The evidence shows that for poor countries institutional quality is positively related to income inequality, but for rich countries institutional quality is negatively related to income distribution (Chong & Calderón 2000). According to Fakir *et al.* (2017), factors associated with low institutional quality play a principal role in determining high levels of inequality.

The highest levels of corruption occur in poor countries, with centralist systems, high levels of literacy, violence and low levels of press freedom. In contrast, the lowest levels of corruption are found in rich, democratic countries and high levels of literacy and press freedom (Warf 2016).

In the research of Pedauga *et al.* (2017), it is concluded that corruption increases income inequality in Latin America and therefore improvements in mechanisms and policies that control corruption should bring positive results in the fight against inequality. In the case of the United States, Apergis *et al.* (2010) find that there is a positive relationship between corruption and income inequality. In addition, inequality is positively related to unemployment and negatively related to the level of income, education and unionization ratios.

Interestingly, Tanzi (1998) points out that there are many factors that have a bearing on corruption, including the incomes of congressmen, politicians and public servants, in that better-paid officials are less apt to be corrupt.

On the other hand, with a sample of 129 countries, You and Khagram (2005) find that income inequality increases the level of corruption because the poor not only have access to fewer monitoring mechanisms, but they also tend to become accustomed to and legitimize corruption. Likewise, Rothstein and Uslaner (2005) observe that inequality provides incentives to those willing to violate property rights; for example, political,

regulatory and legal institutions can be subverted to favor one's own interests.

In Latin America, in a study conducted by Gyimah-Brempong and Munoz (2006), it is established that a 10 % decrease in corruption increases the growth rate of income by about 2.6 % and has a statistical impact on income distribution. In the same way, Dobson and Ramlogan-Dobson (2012) find that the marginal impact and corruption becomes negative once the informal sector becomes large. On the contrary, the Andres and Ramlogan-Dobson (2011) study show that in Latin America increments in the level of corruption relate to decreases in inequality.

In Colombia, Revéz (2016) states that the causal relationship of inequality and corruption is related to the neoliberal model. In that model, the state plays a dominant role in capturing and managing resources, allowing it to establish a system in which corruption can thrive. Under that system, the institutions of the state can easily be put at the service of large financial, economic and political groups (in what Revéz calls «mesocontrato»). And, as may be expected, his shady alliance between money and politics impedes the functioning of democracy and free economic competition and is one of the main causes of inequality (Revéz 2016). The concept of «mesocontrato» developed by Revéz (2016) holds that corruption affects inequality since it redistributes income in favor of certain groups.

Also, at the national level, it is estimated that corruption, administrative failures of the State and the waste of resources are in the order of 3.0-3.5 % (Garay 2003, p. 16). Pérez and Da Silva (2015) show that corruption is an obstacle to democratic quality and has negative correlations with governance indicators. Likewise, Ribón (2015) shows that public social spending and the index of human development adjusted by inequality have a stable long-term relationship since they are cause and effect and are cointegrated.

In short, corruption tends to be profoundly inequitable and anti-democratic and taints the perceptions of citizens while increasing social exclusion, creating, for example, obstacles to accessing public services (Cardona, Gómez & Duque 2016, Garay 2003, Pérez & Da Silva 2015, Ribón 2015).

At the regional and local level, Langbein and Sanabria (2013) find significant differences in the level of corruption in different Colombian cities. Local governments have a significant impact on poverty alleviation: greater risk of corruption and inefficiency in spending on health and education increases municipal poverty and, on the contrary, transparent management, on the other hand, can reduce corruption (Cano 2014).

### 3

## Data, methodology, and results

### 3.1. Data and statistical exploration of the data

We use annual data from 2008 to 2017 for 24 departments of Colombia, including Bogota. Corruption is measured by the number of people who were convicted of crimes related to corruption in a specific year. This indicator presents information about the penal sanctions imposed in the national territory for crimes against the public administration associated with corruption. Its calculation is based exclusively on the records of the Accusatory Oral Criminal System (SPOA) of the Office of the Attorney General of the Nation (FGN), which in turn depart from the typified conducts (crimes) in Law 599 of 2000, Penal Code. The data is obtained from the Observatory on Transparency and Corruption of the Presidency of Colombia.<sup>2</sup> In the case of inequality, the recognized index or coefficient of GINI was taken as an evaluation measure. As additional control variables, educational attainment, GDP per capita, informality and the unemployment rate were included.

The calculation of economic inequality within a population measures the way in which the income (or expense) of the different economic agents is distributed amongst each other (Banerjee 2014, Lyon, Cheung & Gastwirth 2016, Modalsli 2015, Ourti & Clarke 2011, Tillé & Langel 2012, Yitzhaki & Schechtman 2005). The indicator of inequality is constructed based on the observations of income or expenditure of each of the agents, households or persons analyzed (Jiménez 2015, Medina 2001).

In this regard, Kuznets and Jenks (1953) emphasize that inequality must refer exclusively to the difference in income between population groups, without bearing in mind the desirability or undesirability of such a system a scheme. This is, the only thing relevant here is the numerical value that the variable represents for each person (Anand & Kanbur 1993). For their part, Dasgupta, Sen and Starrett (1973) center the concept of inequality on the differences that exist between certain groups within the population with respect to their ability to acquire the most basic elements of a dignified life (Sen 1973).

Atkinson (1970) offers new concepts and measures regarding inequality; he thinks the mere existence of income and wealth disparities does not constitute an adequate basis for making claims regarding the justice and injustice of the system; in his view, it is necessary to compare individuals (referenced by Ferreira & Peragine 2015). And finally, Professor Kolm (1976) draws attention to the way in which inequality is measured, mainly because of the divergence in measurement results for some countries, by finding opposite results to those expected (Gradín & Río 2001).

2 The Transparency and Anticorruption Observatory is a tool for the measurement and analysis of the phenomenon of corruption, based on the interaction between entities, citizens, and public and private organizations of the national and territorial order, to help raise the level of transparency in public management.

The work of the Observatory revolves around three axes: *a)* analyze and make visible indicators on transparency and anti-corruption, *b)* provide tools for the promotion of transparency and the fight against corruption, and *c)* provide spaces for dialogue between citizens, Academia and public servants.

Either way, the measurement of inequality within a population is obtained mainly by calculating the GINI coefficient, based on the Lorenz curve, which is a cumulative frequency curve that compares the distribution of a variable (specific income) with a uniform distribution representing inequality. By comparing the line of complete equity with the area of the Lorenz curve, one can draw an inequity coefficient where 0 is perfect equality and 1 is perfect inequality (Banerjee 2014, Jiménez 2015, Lyon *et al.* 2016, Medina 2001, Modalsli 2015, Ourti & Clarke 2011, Tillé & Langel 2012, Yitzhaki & Schechtman 2005).

The data that measure the income inequality (GINI coefficient), the achievement of education by level, the level of informality, the unemployment rate and the GDP per capita come from the National Department of Statistics (DANE).

In the present study, it is used the GINI index as a dependent variable while including independent variables related to corruption, unemployment, informality, average education coverage and GDP per capita. The data is a panel type for 24 Colombian departments.

The complete list of variables, the fundamental statistical summary, Table 1 and the descriptive analysis of the variables are presented below.

Variable	Mean	Standard Deviation	Minimum	Maximum
Y	0.51	0.04	0.43	0.619
X1	0.77	0.72	0	3.65
X2	0.1	0.03	0.06	0.22
X3	0.29	0.08	0.13	0.5
X4	0.38	0.09	0.18	0.55
X5	16.17	0.47	15.1	17.61

Y: departmental GINI coefficient, DANE.

X1: penal sanctions for every 100,000 people, transparency and anticorruption observatory.

X2: percentage of unemployment, DANE.

X3: informality (subjective underemployment), DANE.

X4: index of coverage of secondary education, Ministry of National Education.

X5: natural logarithm of GDP per capita, DANE.

Source: own calculations.

The GINI index of the 24 departments studied has an average of 0.51. It is noteworthy that, in the study period, it shows a progressive decrease. Cundinamarca, Meta, Caquetá, and Atlántico enjoy low levels of inequality. However, some departments of western Colombia (Chocó, Cauca, Huila, and Antioquia) have relatively high levels of inequality. The lowest GINI index is that of Cundinamarca (0.43 in 2015) while in Chocó it exceeds 0.6 in 2015.

In relation to the corruption variable, it is notable that departments of the Caribbean region such as Bolívar, César, La Guajira, Atlántico, and Córdoba that are frequently related to corruption issues present low levels of criminal sanctions. In contrast, the departments of the Andean region, among others, Santander, Quindío, Caldas, Risaralda, Meta, and Tolima have relatively high rates of sanctions.

The departments of the Andean region Nariño, Valle del Cauca, Quindío, Risaralda, Tolima, and Norte de Santander have the highest unemployment rates as well as have a relatively high proportion of criminal sanctions.

The departments of Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Huila, Cundinamarca, and Quindío have high rates of informality and, similarly, have high rates of criminal sanctions.

The index of coverage of secondary education notes that the peripheral departments of Nariño, La Guajira, Caquetá, and Chocó have serious lags in educational coverage, unlike the departments of the central region, that enjoy relatively high levels of coverage.

Finally, the natural logarithm of departmental GDP per capita shows large income differences between the Colombian departments and regions. In general terms, the central departments and those that have oil resources are the richest of the country. In contrast, the departments of the Pacific along with some Caribbean departments have the lowest income levels.

### 3.2. Results

Our empirical analysis begins with the unitary root test for the data panel and the search for the cointegration vector following the Pedroni methodology, until the end with the estimation of the cointegration equation under the fully modified ordinary least squares method (FMOLS) of Phillips and Hansen (1990).

#### 3.2.1. Unit root tests

Consider the following equation:

$$Y_{it} = P_i Y_{it-1} + \delta_i X_{it} + U_{it} \quad (1)$$

where  $i = 1, \dots, N$  for each department of Colombia;  $t = 1, \dots, T$  for each period;  $X_{it}$  represents the exogenous variables of the model;  $P_i$  are the autoregressive coefficients and  $\varepsilon_{it}$  are the terms stationary errors. If  $P_i < 1$ ,  $Y_{it}$  is considered a weak stationary trend; on the other hand, if  $P_i = 1$ ,  $Y_{it}$  it has a unit root, that is, a non-stationarity situation.

To determine the necessary transformations to correctly treat the data, it has been decided to do the Augmented Dickey-Fuller (ADF) test in levels and in first differences.

The ADF test can be written as follows:

$$Y_{it} = P_i Y_{it-1} + \sum_{j=1}^{P_i} \varphi_{it} \varepsilon_{it-j} + \delta_i X_{it} + U_{it} \quad (2)$$

where  $P_i$  represents the number of lags in the ADF regression, the null hypothesis is that each series in the panel contains a unit root ( $H_0: P_i = 1 \forall_i$ ). The alternative hypothesis is that at least one of the individual series of the panel is stationary ( $H_1: P_i < 1$ ).

Variable	P-value
Y	0
d2(Y)	0
X1	1
d1(X1)	0
X2	0
d1(X2)	0
X3	0.99
d1(X3)	0
X4	1
d1(x4)	0
X5	1
d2(x5)	0

**Table 2**

Unitary root tests, departments 2008-2017

Source: own calculations.

In short, Table 2 shows that the variables are not stationary in levels, except for GINI and unemployment, while they are stationary in differences (first or second differences). Therefore, this research will work with the differences to avoid problems of spurious regressions and predictions of low quality.

### 3.2.2. Panel cointegration tests

The heterogeneous panel cointegration test advanced by Pedroni (1995, 2001) allows for cross-section interdependence with different individual effects. They are specified as follows:

$$Y_{it} = \alpha_i + \delta_i t + \sum_{j=1}^5 \theta_{ji} x_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

where  $i = 1, \dots, N$  for each department of Colombia;  $t = 1, \dots, T$  for each period. The parameters  $\alpha_i$  y  $\delta_i$  allow the possibility of including fixed effects and deterministic trends by the department, respectively;  $\varepsilon_{it}$  are estimated residuals that represent the deviation of long-term

relationships. If  $P_i = 1, Y_{it}$ , considered that there is no cointegration (null hypothesis), but if the opposite,  $P_i = 1, Y_{it}$ , it has a unit root, that is, a non-stationarity situation.

Within dimension test statistics		Between dimension test statistics	
Panel PP-statistic	-3.22 <sup>a</sup>	Group PP-statistic	-2.68 <sup>a</sup>
Panel ADF-statistic	-9.55 <sup>a</sup>	Group ADF-statistic	-10.83 <sup>a</sup>

Note: the critical value denoted by «a» is 1 %.

**Table 3**

Panel cointegration tests: Departamental, 2008-2017

Source: own calculations.

As a result, four of the seven statisticians reject the null hypothesis of non-cointegration with a level of significance of 99 %.<sup>3</sup>

### 3.2.3. Estimation: equation-regression

The estimation of the effects that corruption and control variables generate on income inequality was made based on Equation 4. In it, the dependent variable is the GINI coefficient, which has regressors shaped by corruption, unemployment, informality, coverage in education and the Gross Domestic Product Per capita indexes the coefficients to estimate and  $\xi$  represents the term of error. The estimated GINI equation is presented in the next estimation.

$$Gini = \gamma_0 + \gamma_1 Corrup + \gamma_2 Desem + \gamma_3 Infor + \gamma_4 Edu + \gamma_5 lngdp + \xi \quad (4)$$

### 3.2.4. Estimation: panel FMOLS

The estimated coefficients for each variable in Table 4 are 99 % significant. As one would expect, corruption has a positive impact on inequality, that is, higher levels of corruption are associated with higher levels of inequality.

This result affirms that corruption is playing the role of an «extra tax on the population» affects an array of government programs, including the efficiency in the provision of public services (Rothstein & Uslaner 2005, Warf 2016), as well as surveillance mechanisms. And inefficiency can, in turn, generate a vicious circle between corruption and inequality (You & Khagram 2005). In the Colombian case, it seems evident that corruption and inequality go hand in hand (Apergis *et al.* 2010, Chong & Calderón 2000, Chong & Gradstein 2007, Fakir *et al.* 2017, Pedauga *et al.* 2017, Revéz 2016).

In relation to the control variables, education, as would be expected, negatively impacts the level of inequality, while unemployment and informality have a positive impact on the GINI

3 The co-integration panel of Pedroni (1995, 2001) based on within dimension approach includes four statistics: panel v, panel p, panel PP and panel ADF. These statisticians group show the autoregressive coefficients through unit root tests on the estimated residuals taking into account common time and heterogeneity factors across the states. The group based on the dimension approach includes three statistics: group p, group PP and group ADF. These statistics lie in the averages of the autoregressive coefficients associated with the unit root tests of the residuals for each state of the panel. Both tests are asymptotically distributed with the normal standard deviation (Apergis *et al.* 2010).

index. However, it is striking that higher levels of GDP per capita are associated with high levels of inequality.

---


$$Y = 0,0069(X1) + 1,1773(X2) + 0,2507(X3) - 0,8074(X4) + 0,0384(X5)$$

t-Stat. (6.4) (73.51) (23.01) (-57.48) (171.37)

Prob. (0.00) (0.00) (0.00) (0.00) (0.00)

$R^2$  adjusted = 0.97

---

**Table 4**

Panel FMOLS long-run estimates: Departmental, Colombia, 2008-2017

Source: own calculations.<sup>4</sup>

## 4 Conclusions and recommendations

The econometric results obtained with the Pedroni methodology indicate a positive relationship between corruption and the GINI. This result is consistent with the findings of most other studies that signal the negative effect that corruption has on the efficient provision of public services.

Likewise, there is a positive and statistically significant impact between the GINI, unemployment, informality, and GDP per capita, while a negative impact is observed with education.

High levels of unemployment and informality increase the level of inequality since the scarcity of formal employment tend to force a considerable proportion into poverty.

An inverse relationship between inequality and education reflects the importance of continuing to invest in this education as a means of fighting inequality. The positive coefficient of the logarithm of GDP per capita is not surprising; it is well known that the high concentration of the production of goods and services by the departments of greater economic power suggests that, in Colombia, the Kuznets Curve does not apply, at least according to panel data taken for this period.

The corruption index used in this study (departmental penal sanctions for one hundred thousand inhabitants) shows some biases since departments of the Caribbean region, such as Bolívar, César, Guajira, Atlántico, and Córdoba, that are frequently related to corruption issues, presenting low levels of criminal sanctions.

An important point worth noting is that due to the information limitations that were presented, given that the Observatory of Transparency and Corruption of the Presidency of the Republic of Colombia began to operate in January 2012, the sample with which work for this study only takes ten years. It is expected that in the next few years a larger sample size will be available.

4 Panel method: grouped estimation, long-run covariance estimates (Bartlett kernel, Newey-West fixed bandwidth), Durbin-Watson stat: 2.44; long run variance: 1, 03E-06.

In any case, this apparent restriction does not diminish the weight of the findings that were found in the study, given that a panel of data involving 24 departments of the country is being worked on, which adds a total of 240 observations, that according to Banerjee (1999), the estimates obtained with the FMOLS or DOLS methods are asymptotically equivalent for more than 60 observations. Additionally, it is worth noting that for more than a decade have proliferated a number of investigations that have used the Pedroni methodology with smaller samples and have obtained excellent estimates. See, for example, Kwabena Gyimah-Brempong (2002), «Corruption, economic growth, and income inequality in Africa», *Econ. Gov.* (2002) 3:183-209; Nicholas Apergis and James E. Payne (2008), «Energy consumption and economic growth in Central America: Evidence from a panel cointegration and error correction model», *Energy Economics*; Tomoko Tamakoshi and Shigeyuki Hamori (2015), «Health-care expenditure, GDP and share of the elderly in Japan: a panel cointegration analysis», *Applied Economics Letters*; Seow Eng Ong, Lan Yuan Lim, Shi-Ming Yu and Amy Khor (2011), «Do Financial and Institutional Variables Enhance the Impact of Remittances on Economic Growth in Latin America and the Caribbean? A Panel Cointegration Analysis», *International Advances in Economic Research*, among others.

Taking into consideration the inherent limitations of these results, the following recommendations can be made:

- The results of this research and review of the literature suggest an important conclusion: those most affected by corruption are the poor and most vulnerable. It may, therefore, be important to think in terms of an establishing a national program, involving the different levels of government, to combat corruption, decrease the misuse and inefficient use of public resources and ensure a more progressive fiscal approach.
- Although reducing corruption is easier said than done, policies can be designed and applied to reduce the role of bureaucracy in the allocation of resources; such policies may include price controls, controls over excessive taxation and subsidy programs. In addition, governments could consider creating policies to reduce the reallocation of resources and distribution of state goods and services, in such a way that the resources allocated for each fiscal period are effectively transferred to the most disadvantaged groups, and do not end up in the pockets of the corrupt.
- Coverage in education seems to be a great ally in the fight against inequality; therefore, the main objective should be to ensure equal opportunities through an accessible and quality education. On the other hand, encouraging economic activity and formal employment play fundamental roles in reducing the concentration of income.

- It is important to continue advancing in the compilation and improvement of the departmental corruption indexes, especially in the one related to criminal sanctions, avoiding the high variance that appears between the departments that have a high level of perception and that show a lower value and those that have a lower scale in perception, and yet reflect greater weight. Likewise, given that the corruption perception index contains a stochastic process that produces biases in its construction, the application of multivariate methods is recommended, such as factor analysis or main components for its elaboration. It is understood that to achieve this task, it is necessary to strengthen the institutional channels (control and failure bodies), especially in those departments that have physical, financial, human and institutional limitations, to achieve greater efficiency in the condemns this type of crime and the capture of information.

## 5 References

- ALESINA AF, ANGELETOS G (2005). Fairness and Redistribution: US versus Europe. SSRN Electronic Journal 37(2):1-41.
- ANAND S, KANBUR S (1993). The Kuznets process and the inequality development relationship. *Journal of Development Economics* 40(249):25-52.
- ANDRES A, RAMLOGAN-DOBSON C (2011). Is corruption really bad for inequality? Evidence from Latin America. *Journal of Development Studies* 47(7):959-976.
- APERGIS N, DINCER OC, PAYNE JE (2010). The relationship between corruption and income inequality in U.S. states: Evidence from a panel cointegration and error correction model. *Public Choice* 145(1).
- ARIELY G, USLANER EM (2017). Corruption, fairness, and inequality. *International Political Science Review* 38(3):349-362.
- ATKINSON A (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory* 2(3):244-263.
- BANERJEE A (1999). Panel data unit roots and cointegration: an overview. *Oxford Bulletin of economics and Statistics* 61(S1):607-629.
- BANERJEE AK (2014). A multidimensional Lorenz dominance relation. *Social Choice and Welfare* 42(1).
- BLACKBURN K, BOSE N, HAQUE ME (2006). The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development. Centre for Growth & Business Cycle Research, pp. 1-22.
- CANO LP (2014). La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, XLIV(1):121-172.
- CARDONA L, GÓMEZ C, DUQUE JF (2016). ¿Costumbre o reacción? El efecto de ser víctima de delitos y corrupción en la satisfacción con la vida de los colombianos. *Documentos de Trabajo: Universidad EAFIT* (16).
- CHONG A, CALDERÓN C (2000). Institutional quality and income distribution. *Economic Development and Cultural Change* 48(4).
- CHONG A, GRADSTEIN M (2007). Inequality and institutions. *Review of Economics and Statistics* 89(3).
- DASGUPTA P, SEN A, STARRETT D (1973). Notes on the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 6:180-187.
- DINCER O, GUNALP B (2008). Corruption, income inequality, and poverty in the United States. Working Paper:1-39.

- DOBSON S, RAMLOGAN-DOBSON C (2012). Why is corruption less harmful to income inequality in Latin America? *World Development* 40(8):1534-1545.
- FAKIR AMS, AHMAD AU, HOSAIN KMM, HOSSAIN MR, GANI RS (2017). The comparative effect of corruption and Piketty's second fundamental law of capitalism on inequality. *Economic Analysis and Policy*, 55:90-105.
- FERREIRA F, PERAGINE V (2015). Equality of opportunity: Theory and evidence. *Handbook of Well Being and Public Policy*.
- GARAY LJ (2003). En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia. *Revista de Economía Institucional* 5(8):15-31,
- GRADÍN C, RÍO C del (2001). La medición de la desigualdad. Universidad de Vigo. <http://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD SOCIAL/VIGO.pdf>, accessed September 10, 2017.
- GUPTA S, DAVOODI H, ALONSO-TERME R (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance* 3(1):23-45.
- GYIMAH-BREMPONG K, MUNOZ S (2006). Corruption, growth, and income distribution inequality in Africa. *Economics of Governance* 7(3):245-269.
- HEIDENHEIMER A, JOHNSTON M, LE VINE VT (1989). *Political corruption: a handbook*. Political Science. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- JIMÉNEZ JP (2015). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.
- KOLM S-C (1976). Unequal inequalities. I. *Journal of Economic Theory* 12(3):416-442.
- KUZNETS S, JENKS E (1953). Shares of upper income groups in savings, vol. I.
- LANGBEIN L, SANABRIA P (2013). The Shape of Corruption: Colombia as a Case Study. *Journal of Development Studies* 49(11):1500-1513.
- LI H, XU LC, ZOU H-F (2000). Corruption, income distribution, and growth. *Economics and Politics* 12(2).
- LYON M, CHEUNG LC, GASTWIRTH JL (2016). The Advantages of Using Group Means in Estimating the Lorenz Curve and Gini Index From Grouped Data. *American Statistician* 70(1).
- MEDINA F (2001). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* 9(CEPAL):343-373.
- MODALSLI J (2015). Inequality in the very long run: inferring inequality from data on social groups. *Journal of Economic Inequality* 13(2).
- OURTI TV, CLARKE P (2011). A simple correction to remove the bias of the GINI coefficient due to grouping. *Review of Economics and Statistics* 93(3).
- PEDAUGA LE, PEDAUGA LD, DELGADO-MÁRQUEZ BL (2017). Relationships between corruption, political orientation, and income inequality: evidence from Latin America. *Applied Economics* 49(17):1-32.
- PEDRONI P (1995). Panel Cointegration; Asymptotic And Finite Sample Proprieties Of Pooled Time Series Tests With An Application To The PPP Hypothesis. *Econometric Theory* 20(3):597-625.
- PEDRONI P (2001). Fully Modified OLS for Heterogeneous Cointegrated Panels. Nonstationary Panels, Panel Cointegration, and Dynamic Panel, pp. 93-130.
- PÉREZ T, DA SILVA G (2015). Corrupción en la función pública: un estudio sobre las correlaciones entre corrupción, calidad de la democracia, gobernanza, desigualdad de renta y desempleo en el mundo (2008-2012). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(1):15-33.
- PHILLIPS PC, HANSEN BE (1990). Statistical inference in instrumental variables regression with I (1) processes. *The Review of Economic Studies* 57(1):99-125.
- REVÉIZ E (2016). La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los estados. ACCE, Bogotá.
- RIBÓN S de G (2015). Incidencia del Gasto Público Social en el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad en Colombia 2000-2013. Universidad de La Salle, pp. 1-49.
- ROTHSTEIN B, USLANER EM (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World Politics* 58(1).
- SEN A (1973). *On Economic Inequality*. Oxford University Press.
- TANZI V (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Staff Papers, vol. 45.

- TILLÉ Y, LANGEL M (2012). Histogram-based interpolation of the Lorenz curve and Gini index for grouped data. *American Statistician* 66(4).
- WARF B (2016). Global geographies of corruption. *GeoJournal* 81(5):657-669.
- WONG MY (2016). Public spending, corruption, and income inequality: A comparative analysis of Asia and Latin America. *International Political Science Review* (2008):1-18.
- YITZHAKI S, SCHECHTMAN E (2005). The properties of the extended Gini measures of variability and inequality. *Metron* 63(3).
- YOU J-S, KHAGRAM S (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review* 70(1).

**Form follows function  
in evidence-based public policy:  
the pragmatic alternative  
to the positivist orthodoxy**

**Pablo GARCÉS**  
pablo.garces@iaen.edu.ec  
Instituto de Altos  
Estudios Nacionales  
Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador  
(Ecuador)

**El diseño depende de la funcionalidad  
en la política pública basada  
en la evidencia: la alternativa  
pragmática a la ortodoxia positivista**

**AbstractResumen**

- 1. Introduction**
- 2. Positivism**
- 3. Positivist Public Policy**
- 4. Pragmatism**
- 5. Pragmatic Public Policy**
- 6. Conclusions**
- 7. References**

# Form follows function in evidence-based public policy: the pragmatic alternative to the positivist orthodoxy

**Pablo GARCÉS**  
pablo.garces@iaen.edu.ec  
Instituto de Altos  
Estudios Nacionales  
Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador  
(Ecuador)

## El diseño depende de la funcionalidad en la política pública basada en la evidencia: la alternativa pragmática a la ortodoxia positivista

### **Citar como/Cite as:**

Garcés P (2019). Form follows function in evidence-based public policy: the pragmatic alternative to the positivist orthodoxy. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 8(2):44-68.  
DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.310

### **Abstract**

For quite some time now there has been a push for more evidence-based public policy. The premise has been that policies informed by reliable data and analysis will achieve their expected results. In great measure, this demand has been answered by evidence built on the dominant approach in science: «positivism». In this paper, it is argued that positivism has important shortcomings which make it detrimental to that project. Thus, it makes the case for pragmatism as a plausible alternative. The argument departs from the philosophy of science, establishing the principles underlining each approach and then elaborates how they translate to the production and evaluation of evidence. The abandonment of the positivist pursuit of certainty for a pragmatic recognition of the plurality of human experience and the diversity of contexts allows to set a clearer scope for the use of evidence, potentially enhancing the effectiveness of policies based on it.

**Keywords:** evidence-based policy, positivism, pragmatism, public policy, philosophy of science.

### **Resumen**

Desde hace cierto tiempo, existe un impulso para políticas públicas basadas en la evidencia. La premisa es que políticas nutridas por información y análisis confiables alcanzarán los resultados esperados. En gran medida, esta demanda se ha respondido mediante evidencia apoyada en el enfoque dominante en las ciencias: el «positivismo». En este artículo se arguye que el positivismo tiene importantes limitaciones que lo hacen perjudicial para ese proyecto. Así, se presenta al pragmatismo como una alternativa plausible. El argumento parte de la filosofía de la ciencia, se establecen los principios que sustentan cada enfoque y se desarrolla cómo se traducen en la producción y la evaluación de evidencia. El abandono de la búsqueda positivista de certezas por la admisión pragmática de la pluralidad de la experiencia humana y la diversidad de contextos permite establecer un alcance más claro para el uso de evidencias, lo que mejora potencialmente la efectividad de las políticas públicas basadas en ellas.

**Palabras clave:** política basada en la evidencia, positivismo, pragmatismo, políticas públicas, filosofía de la ciencia.

# 1 Introduction

Public policies are concerned with actions in order to maintain or change a state of affairs. Their significance for society at large can hardly be overstated as, directly or indirectly, in the short- or in the long-run they affect people's lives (Sen 1999). Additionally, they are of the utmost importance for politicians and policy makers, for they are accountable to their constituents in terms of delivering on their campaign promises, which are translated into policies. Therefore, policy effectiveness has become an increasing concern for many. In this sense, since approximately the turn of the century, there has been a plea in academic and practitioner circles for (more) evidence-based public policy. This is a means to an end. Policy making informed by dependable data and insights is believed to be more effective; that is, it is more likely to do what it is set out to and to achieve its expected results. This has been met, to a large extent, by research and assessment based theoretically on the model of instrumental rationality (Sanderson 2002, Colebatch 1998, Schwandt 1997) and methodologically on measurement, reliability, validity and other aspects pertaining quantitative methods (Shaw 1999); that is, a program abiding by the dominant approach in science: positivism. As necessary and urgent as this undertaking is, and as useful as positivism has been to explain and predict phenomena in the natural world, its application in the social sciences in general, and public policy particularly, may currently be detrimental to this cause.

Based on the success of the natural sciences, positivism uses their assumptions and methods in the social world. This leads to the pursuit of absolute, immutable and universal truths in society (Garcés 2016a). Only claims that meet this high standard are considered reliable and, thus, (scientific) knowledge. The often conclusive tone of positivist research is explained by this expectation and aspiration. Such goal is plausible only due to the philosophical assumptions undergirding positivism, namely, that there is a world «out there», independent of the mind, that can be known as it is (ontology) if only the right methods and strategies are employed, which would lead to knowledge mirroring that world, *i.e.*, achieving objectivity (epistemology) (Jackson 2011, Hollis 1994). The positivist promise is enticing given what is at stake in public policy for stakeholders as well as policy-makers and politicians. Nevertheless, the truth-searching project seems far from actual human experience and making the purposes of research fit into a pre-established design and methods seems akin to making function follow form.

As such, there is an increasing number of voices calling it into question, both theoretically and methodologically. At the level of methods, a telling example is the caution raised regarding the use

of experimental methods in general (see, *e.g.*, Al-Ubaydli, List & Suskind 2017, Hennessy & Strebulaev 2015) and its derivation, the randomized control trials particularly (see, *e.g.*, Deaton & Cartwright 2017; Bédécarrats, Guérin & Roubaud 2017), which epitomize the positivist strategy (Moses & Knutsen 2012), dominant in policy evaluation. At the level of theory, it puts insensible expectations for the production of evidence and unreasonable anxiety on those performing it. At this level, relatively less has been said, as the literature has focused on increasing the sophistication of techniques instead of challenging the philosophical paradigm on which they are based. Therefore, such a discussion seems necessary and urgent. In that endeavor, pragmatism is here advanced as a plausible alternative.

Pragmatism is a philosophy that seeks to adequately account for actual human experience. Its focus is on action (Friedrichs & Kratochwil 2009) and practical consequences (James 1904, Peirce 1905). It is a naturalist approach that sees action as a process constituted by the dynamics and exchanges between an organism and its environment (Talisso & Aikin 2011). In this sense, it is described as a transaction that encompasses all action, included that by human beings (Dewey 1985). Whenever human action is impeded, different hypotheses are tried in order to remove the hindrance and further action again (Smith 2004). The attempts made and tools employed can vary in terms of the characteristics of the individual(s) involved as well as those of the context(s). Accounting for such diversity in responses is possible given that positivist assumptions are abandoned: there is no mind-independent world that can be known as it is. The world is always confronted from a specific perspective and, thus, all knowledge of the world is imbued by that perspective (Kratochwil 2011). Hence, there are no pre-established methods and techniques to generate knowledge. Instead, the strategies utilized obey the purposes of the investigation, *i.e.*, for pragmatism, form follows function. In that sense, producing evidence pragmatically requires acknowledgement of all the aspects involved in that process and transparent and explicit discussion of them. Evidence so produced presents a more plausible scope of application and, therefore, policies so informed are likely to be more effective.

To flesh out that argument, in this paper it is addressed above mentioned approaches at the level of the philosophy of science and then accounts for their implications for empirical inquiry. The structure is as follows: first positivism is introduced; second, the influence of positivism in the social sciences and public policy is presented; against that backdrop, in the fourth section, it is discussed pragmatism as an alternative to carry out research and produce evidence; in the fifth, it is elaborated what are the implications of pragmatism for public policy and, in the final section, it is concluded.

## 2 Positivism

Positivism is the most influential philosophical approach to knowledge production in the social sciences. As such, it also dominates the generation of the evidence that nurtures policy making. This approach is characterized by its firm advocacy for the use of the model of the natural sciences (Noor 2008, Garcés 2016a). In public policy (and the social sciences more broadly), positivism has been the subject of strong and sound criticism from different perspectives (see Sanderson 2002, Crotty 1998, Guba & Lincoln 1989) over the last decades. Nevertheless, the rather conclusive tone of much current research and evidence in public policy, particularly when they present opposing findings regarding the same issue and subject matter, is a sign of both its continuing dominance and limitations.

Discussing positivism is a discussion on the philosophy of science. The philosophy of (social) science can be traced back, at least, to the Greeks. It could be argued that originally philosophy was not conceived to be different from science. In his *Metaphysics*, for example, Aristotle does not differentiate *philosophia* from *episteme* (scientific knowledge) (Waugh & Ariew 2008). The tradition of equating science with episteme and episteme with philosophy seems to endure over the centuries. Perhaps, one of the most evident illustrations of this is Rene Descartes' tree analogy. In the Preface of his *Principia Philosophiae*, he refers to philosophy as being «like a tree whose roots are metaphysics, whose trunk is physics, and whose branches, which issue from this trunk, are all the other sciences. These reduce themselves to three principal ones, namely, medicine, mechanics, and morals» (in Waugh and Ariew 2008, p. 16). In this sense, if not strictly the same, there seems to be, at least, a markedly continuity among philosophy and the known sciences within one clear entity or unity.

The above notwithstanding, Descartes marks a stark contrast with previous philosophical efforts. His project takes place precisely during the emergence of the «new sciences», which sought to rid nature of myth and notions of volition. This can be illustrated by the work of the Scholastics, which, by combining Christian beliefs with classical philosophy, suggests that nature has not only structure but purpose (Bacon 2012). Instead, the new sciences, led by Newtonian physics, endeavored to generate scientific knowledge and explain phenomena by recourse to discovering the universal laws by which the world is governed. This enterprise was understood as «lifting the veil of nature». Put simply, it was an undertaking to get to know the world as it truly is. The belief was that by using the right tools and methods, nature can become accessible. The notable success of the new sciences in explaining natural phenomena in a reliable manner, and to make it predictable, underscored this

believe. In this context, Descartes sought to contribute to that objective by providing the philosophical arguments on which those sciences could build.

Descartes (1956, 1993) develops what is now known as «rationalism». This philosophical tradition can be helpfully elaborated in terms of its ontological and epistemological implications. Ontologically, he distinguishes kinds of substances, namely, the mind and the body. This has also been conceived as a distinction between the mind and the world and therefore it is referred to, henceforth as «mind-body» or «mind-world dualism». Therefore, Descartes regarded the mind as an existing entity differentiated from the other substance. While the mind was a thinking substance, immaterial and inextensible, the body was the exact opposite (Descartes 1993). Further, whereas the latter, because of its material nature was subject to mechanical laws, the former was not. In this sense, the body lacks any mental properties, which are the exclusive jurisdiction of the mind.

This hints towards the epistemological implications of Cartesian thought. Knowledge can solely come from the mind. The body can only perceive, by dint of the senses. However, sense perception is not a reliable source of knowledge, as it can be deceived and fooled (perhaps, visual illusions exemplify Descartes' point nowadays). Moreover, sense experience is individual, fluid and dependent on a variety of external factors. Hence, knowledge based on sensation is at best probabilistic and doubtful, at worst misleading and erroneous. Descartes, within the context of the new sciences and their pursuit of universal, immutable laws, considered only the latter as knowledge, that is knowledge was universal and immutable. That being so, relative and variable information, which is what the senses generate, cannot amount to it. Knowledge, thus, was to be absolute and certain and Descartes sought absolute certainty (Quinton 2010). In order to achieve it, he proposed the method of absolute doubt (leading eventually to *cogito ergo sum*). In this sense, not only there is a differentiation between the mind and the body, but there is a primacy of the mind over the body.

The corollary of rationalism is the preference for deduction. Because only inferences made by the mind can ever be certain and amount to knowledge, absolute mechanistic principles can only be generated by the mind. Therefore, Descartes favored the elaboration of explanations deduced from universal laws, which are themselves derived from other mind-generated inner concepts. Philosophy, therefore, became entrusted with the task of providing those foundations, as «basic beliefs», for the natural sciences (Bacon 2012). Accordingly, truth is pursued and reached by thought. Only those ideas that are coherently deduced from other basic and certain ideas can be certain as well and therefore regarded as knowledge. This approach is roughly represented contemporarily by coherence theories of truth.

This position was influentially challenged most notably by empiricism. Although not completely opposed to some Cartesian insights, seeking to further scientific progress, empiricism arrives at contrasting conclusions. As in the case above, this standpoint can be analyzed in terms of its ontological and epistemological implications. Regarding the former, there is not much change from the Cartesian assumptions. In fact, its dualism is inherited. Thus, the mind and the world are differentiated from one another and remain separated. However, the separation is interpreted differently deriving other implications for the production of knowledge. Therefore, epistemologically, the direction taken by empiricism is different. Empiricism privileges sense experience as a route to certainty. The mind is not assumed to be a thinking entity but a blank slate on which external objects imprint their characteristics through the senses. Against rationalism's goal to restrict knowledge to thought only, empiricism favors knowledge that can be observed and therefore can be checked. That is, it advances evidence-based knowledge that is grounded on actual experience.

As such, and contrary to rationalism, empiricism favors induction. Given that knowledge only comes from sensory perception, explanations of current events and predictions of future ones can only be inducted from specific past experiences or instances of those events. Although it is acknowledged that expecting the future to resemble the past simply because of iteration of previous events is not logical, it is also recognized that human beings, relying on such reasoning, have and do further both common and scientific undertakings (Dicker 1998). Given that for empiricism knowledge is based on observable (*i.e.*, sense-perceptible) evidence of the world, only those claims that reflect or mirror the world or reality as it is can be considered as truth. Hence, roughly contemporary correspondence theories of truth illustrate this philosophical tradition.

Hildebrand (2008, p. 43) summarizes the discussion so far quite well when he states:

Empiricism maintains that an objective, external world writes its story elements in our minds; when we can express that story in an order that corresponds to the world, there is objective knowledge. Rationalism argues that knowledge is not an inner-outer correspondence but a coherence of inner concepts; this harmony is grasped not by the senses but by the introspective light of consciousness shining on its own conceptual landscape.

Despite the tensions between rationalism and empiricism, as mentioned at the outset of this section, they find coexistence in positivism. This is illustrated in the work of the empiricist David Hume. For him, experience is understood as sense perception as well as introspective awareness of one's own state of mind (Dicker 1998). In this light, the scope, the limits and the justification of all knowledge is attributed to experience (Rosenberg 1993). Con-

sequently, the rationalist primacy of the mind is abandoned but its contribution to knowledge production is acknowledged as complementary to knowledge generated by sense perception.

This introduces the division of knowable statements, which, as is argued below, reflects the genealogy positivism. Hume (in Fogelin 1993, p. 96) states that «[a]ll the objects of human reason or enquiry may naturally be divided into two kinds, to wit, *Relations of Ideas*, and *Matters of Fact*. Of the first kind are the sciences of Geometry, Algebra, and Arithmetic and, in short, every affirmation, which is either intuitively or demonstratively certain». Apropos the second kind, he posits «[m]atters of fact, which are the second objects of human reason, are not ascertained in the same manner; nor is our evidence of their truth, however great, of a like nature with the foregoing. The contrary of every matter of fact is still possible; because it can never imply a contradiction, and is conceived by the mind with the same facility and distinctness, as if ever so conformable to reality» (Hume in Fogelin 1993, p. 96).

Positivism has not only reigned over the natural sciences but has dominated the social sciences as well. Because of the success displayed by the natural sciences in explaining and predicting phenomena in the natural world, their insights and method were adopted to study the social world (Noor 2008). Positivism in the social sciences is usefully exemplified by August Comte who, participating in the project of ridding philosophy of metaphysics (Kaboub 2008), proposed also a positivist sociology as the science to study society. In his *System of Positive Polity* (2012), he establishes a unity in science by dint of what he terms a «theory of development». Within this framework, he establishes a continuity among the sciences the order of which depends negatively on the generality of the phenomena under study or, what is the same, positively on their complexity, to wit, mathematics, astronomy, physics, chemistry, biology, and sociology. Each builds and depends on the previous one. Hence, in *A General View of Positivism* (2009), he asserts: «Social Philosophy, therefore, ought on every ground to be preceded by Natural Philosophy in the ordinary sense of the word» (Comte 2009, p. 44). Hence, the insights and methods of the natural sciences were to be used in the social sciences. Importantly, the goal was not only to explain and predict society but to make it better. In other words, the goal was not solely scientific progress but social progress. As he states, «the object of philosophy is to present a systematic view of human life, as a basis for modifying its imperfections» (Comte 2009, p. 8).

The tradition described above is presumably best reflected in more contemporary debates by the Vienna Circle and its logical positivism.<sup>1</sup> The endeavor, with the same aim of rationalism and empiricism before it, was to propose solid philosophical foundations on which science can build on. In order to do that, a closer resemblance between the natural sciences and philosophy itself was

1 Some of the more significant members over the years included Rudolf Carnap, Herbert Feigl, Philipp Frank, Kurt Gödel, Hans Hahn, Karl Menger (the economist's son), Otto Neurath, and Friedrich Waismann (Caldwell 1994, p. 11).

attempted. Put simply, the strategy was to make philosophy more scientific (Waugh & Ariew 2008). Hence, knowledge claims, the proposal suggested, were to be assessed in terms of their meaningfulness. This entailed an evaluation of their cognitive content. Only statements considered cognitively significant were deemed adequate for scientific inquiry (Uebel 2014). Further, these statements were only of two kinds: analytic or synthetic (Caldwell 1994).

This classification is clearly redolent of Hume's. Analytic statements were tautologies, self-contradictions or any statement that is true because of their meaning (Putnam 2002). «All bachelors are single men» is an example, often cited, of this sort of statement. This phrase is true in and of itself because of the meaning of the words that constitute it. It requires nothing external to itself to assess its cognitive content and significance. As such, *a priori* reasoning suffices to justify them (Uebel 2014). Synthetic statements, conversely, required external resources to assess their cognitive significance. These were factual statements that could be confirmed by empirical evidence (Caldwell 1994). Any statement that refers to the world could exemplify this type of proposition. For instance, «all swans are white» can be regarded as a synthetic statement in need of verification before it can be regarded as a knowledge claim. Therefore, these statements were justifiably only *a posteriori* (Uebel 2014).

Logical positivism's differentiation between analytic and synthetic propositions within the same epistemology illustrates positivism's internal tensions. While analytic statements show rationalism's influence, synthetic statements reflect empiricism's dominance. Originally conflicting positions in the philosophy of science were joined in positivism. This combination arguably answered to practical reasons. Whereas it was rather straight forward to support the most successful natural sciences such as physics and chemistry, which based their knowledge claims on evidence, the case for formal sciences such as mathematics, which based their knowledge claims on the logic derived from the meaning of their constitutive words, was less so. Therefore, acknowledgement of analytic statements was important to «[...] renew empiricism by freeing it from the impossible task of grounding logical and mathematical knowledge» (Uebel 2014, p. 90).

The analytic-synthetic division of propositions as exhausting what is scientifically knowable underscores logical positivism's quest for truth in objectivity. Much like the two traditions on which it builds, logical positivism equated (scientific) knowledge with certainty. As such, it sought to discover immutable, universal, absolute truths. This project entailed eliminating from scientific consideration all of that which may be conjunctural, flexible, relative, individual. The differentiation between objectivity and subjectivity encapsulates this goal. Subjectivity refers to the

quality of those statements composed of fluid elements. Subjective propositions were considered non-analytic, non-synthetic because they are laden with value (whether ethical, aesthetical or other). As such, their meaning depends on different factors related to the context and the individual involved in an event of interest. Hence, the differentiation is also presented as the fact/value dichotomy.

Objectivity, in turn, refers to the stated aim of generating unchanging knowledge. To do this, the locus of attention was placed on facts, understood as events absent all value. This was possible because of the aforementioned ontological and epistemological assumptions underpinning positivism. To recall, the mind is separated and independent from the world and, at the same time, that mind-independent world can be known as it is. Since the world is objective and it can be known as it is, objectivity is possible. Only knowledge that reflects or mirrors that world, that reality, is certain and true. Therefore, only that knowledge is reliable to further science with confidence.

### 3 Positivist Public Policy

Being that economics is most influential discipline in public policy (Thaler 2015), it seems like an appropriate point of departure to attest the influence of positivism in the social sciences. This is perhaps best summarized by Milton Friedman (1953) in his *The Methodology of Positive Economics*, which initiates by asserting that the enterprise is objectivity, as he puts it: «[P]ositive economics is in principle independent of any particular ethical position or normative judgements» (Friedman 1953, p. 4). He argues further in terms of what that entails in terms of goals, merging thereby the elements discussed above, and it is worth quoting him at length:

The ultimate goal of a positive science is the development of a «theory» or «hypothesis» that yields valid and meaningful (*i.e.*, not truistic) predictions about phenomena not yet observed. Such a theory is, in general, a complex intermixture of two elements. In part, it is a «language» designed to promote «systematic and organized methods of reasoning». In part, it is a body of substantive hypotheses designed to abstract essential features of complex reality [...]. Viewed as a language, theory has no substantive content; it is a set of tautologies. Its function is to serve as a filing system for organizing empirical material and facilitating our understanding of it; and the criteria by which it is to be judged are those appropriate to a filing system (Friedman 1953, p. 7).

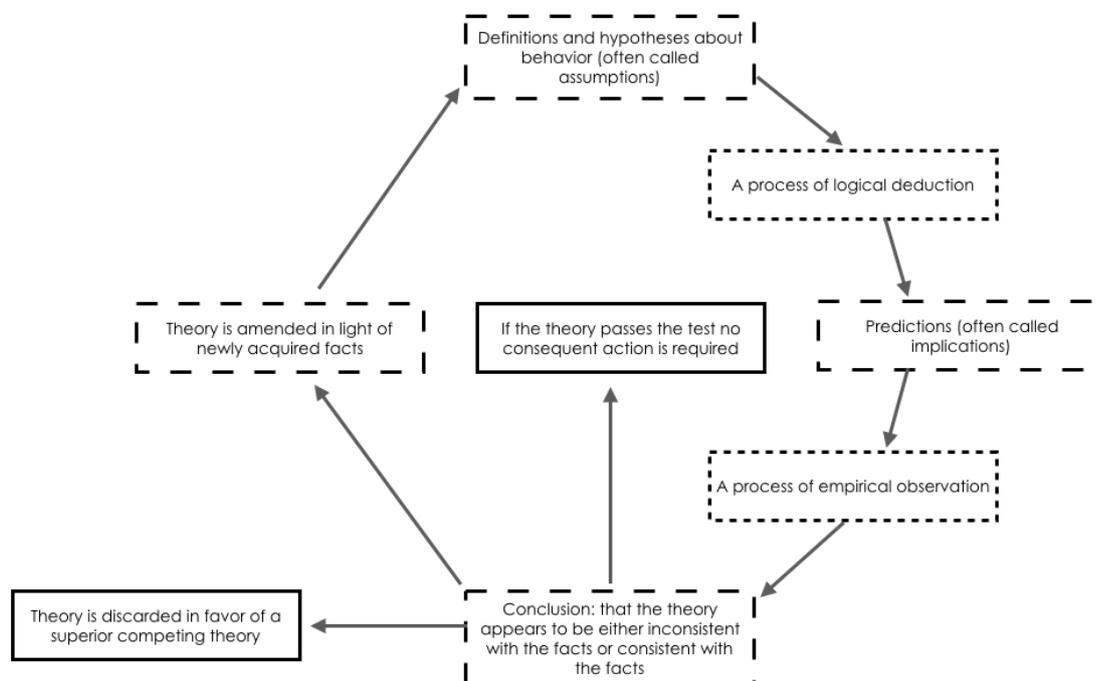
Further, he then elaborates:

Viewed as a body of substantive hypotheses, theory is to be judged by its predictive power for the class of phenomena which it is intended to «explain». Only factual evidence can show whether it is «right» or «wrong» or, better, tentatively «accepted» as valid or «rejected». As I shall argue at greater length below, the only relevant test of the validity

of a hypothesis is comparison of its predictions with experience. The hypothesis is rejected if its predictions are contradicted («frequently» or more often than predictions from an alternative hypothesis); it is accepted if its predictions are not contradicted; great confidence is attached to it if it has survived many opportunities for contradiction. Factual evidence can never «prove» a hypothesis; it can only fail to disprove it, which is what we generally mean when we say, somewhat inexactly, that the hypothesis has been «confirmed» by experience (Friedman 1953, pp. 8-9).

As can be appreciated, Friedman subscribes quite clearly to the characteristics of positivism described above. First, he starts by associating a positivist science with objectivity; that is, the separation of facts from values and making it science’s concern to care only for the former. Certainly, this is argued in the light of the ontological assumption that the world is independent of the mind and can be know as it is. Second, its definition of theory includes the analytic-synthetic distinction. On the one hand, the element of language as a set of tautologies refers analytic statements; on the other, substantive hypothesis to be confirmed by experience denotes synthetic ones.

In this light, theories are explanatory propositions that are empirically confirmed and whose value lies on their predictive power. This approach to inquiry has been usefully illustrated by Lipsey (in Hollis 1994), who presents the process by which a positivist study can (ought to) be carried out (see Figure 1).



**Figure 1**  
 Illustration of the process of positivist inquiry  
 Source: based on Hollis (1994).

The discussion regarding theory is meaningful for public policy because policies are based on some causal intuition or theory. Policies address a given issue identified, as wanting attention (whether it is problematic as in some undesirable behavior in need of correction or beneficial, as in the case of a desirable behavior in need of reinforcement), by establishing the causes for it and proposing the means to achieve the desired end. As argued by Perret (1997 in Varone, Rihoux & Marx 2006, p. 219), «a policy can be interpreted as a theoretical construction, in the sense that it implies an *a priori* representation of the measures implemented, of the actors' behaviour, of the sequence of measures undertaken and of the effects produced on society».

Those theories are built by dint of Lipsey's process, which describes what positivism regards as systematic research. Its results are considered «evidence» (Head 2008). In public policy, this is relevant because particularly, since the turn of the century, there has been a growing push towards «evidence-based» policy. This is partly due to public policy's *raison d'être*, namely, social improvement. In observance of that commitment, academics and practitioners have stressed the importance of carrying out research useful not only to understand society but to make it better (Solesbury 2002), on the one hand, and the necessity of more effective and efficient policies on the other (Head 2008). Evidence-based policy constitutes a means towards that twofold ends.

By basing policy on accurate, precise and reliable findings of scientific inquiry, *i.e.*, true knowledge, the intention is to guarantee the generation of expected results. «Conventionally, we assume that reliable knowledge provides a sound basis for effective action; it is explanatory and theoretical, providing an understanding of how policies work» (Sanderson 2002, p. 3). Consequently, the interest of policy has been placed on scrutinizing «what works». In the case of positivism, this is akin to the generation of theories that are empirically confirmed and, as such, predict the phenomena with which they are concerned. They can only do so because they are objective, *i.e.*, because they account for the processes of the world as it is.

In that endeavor, positivism builds on the insights and methods of the natural sciences. Bryman (1984, p. 77) discusses the influence of positivism in public policy analysis and depicts its influence at the level of methods with the example of a positivist use of quantitative methods (of data collection and analysis) by stating that

the social survey is typically seen as the preferred instrument of research within this [positivism] tradition because it can apparently be readily adapted to such concerns. Through questionnaire items concepts can be operationalized; objectivity is maintained by the distance between observer and observed along with the possibility of external checks upon one's questionnaire; replication can be carried out by employing the same research instrument in another context; and the problem of causality has

been eased by the emergence of path analysis and related regression techniques to which surveys are well suited.

Interestingly, however, this rather straight forward approach has encountered some trouble. Friedman (1953, p. 34) himself seems to disregard some of the firm positions he establishes in his seminal text when he asserts:

If a class of «economic phenomena» appears varied and complex, it is, we must suppose, because we have no adequate theory to explain them. Known facts cannot be set on one side; a theory to apply «closely to reality», on the other. A theory is the way we perceive «facts», and we cannot perceive «facts» without a theory.

This statement suggests, at least, one important implication: the positivist ontological assumption is difficult to soundly maintain even for an adamant positivist like Friedman. The world cannot not be known as it is. What can be known depends on the theoretical lens that is being used. The corollary seems to be that science arguably cannot be objective, as the researcher approaches the world with theories that make it intelligible, at least intelligible enough to allow them to distinguish fact from non-fact. Presumably, therefore, different theories will have different facts making it possible for there to be discrepancies and contradictions among different theories tackling the same phenomena. The positivist, thus, in the case of competing theories that explain a given event equally well, an equal number of times, will be forced to regard them as equally valid or, significantly, equally true. Certainly, this applies also to other degrees of «trueness». At the extreme, even in absence of alternative theories, if the only one available explains less than 100 % of all cases, that theory is only partially true. It is only true to the extent it can explain the event; that is, it is only true a given per cent of the time. The quest for truth, then, as an absolute seems to be necessarily threatened.

The implication for public policy is consequential. It puts into question the argument in favor of «evidence-based policies». For all the merit that such proposal has at first glance, securing objectivity is certainly not one of them. If there are no facts without theories because theories, as Friedman asserts, determine what counts as facts, then evidence depends on theories as well. A relevant example in current debates is provided by feminist public policy. It would be incorrect (not only politically) to argue that policies influenced by feminist thought are likely to be the same as those otherwise inspired. «Evidence, whether old or new, never speaks for itself» (Pawson 2002, p. 157). Theories determine what the facts are and what evidence is. As such, they make an event intelligible from a given perspective and this has practical consequences in public policy. Feminist theories highlight role of gender in society. Such framework's importance can be attested at different stages in the policy cycle. In formulation, for instance, policies that incorporate feminist insights are likely to take into consideration gender in the identification of the problem. Similarly, regardless of a policy's

influences, employing a feminist perspective in policy evaluation can cast light on the effects of a policy in terms of gender. In both cases, these insights, and the facts and evidence that derive from them, would have been obscured otherwise. The same, of course, applies to other relevant foci such as class, ethnicity, the environment, etc., and even more so if some of them are combined.

The discussion so far has argued that positivism, as a philosophical tradition searching for certainty, is the product of the combination of insights from different sources. Further, the coexistence of some of its ideas is not tension-free and this tension is not alleviated by positivist means. In light of the above, severe criticism has been raised to this approach to scientific inquiry. Suppe (1977, p. 632) is emphatic asserting that «[...] the positivistic program for philosophy of science has been repudiated by contemporary philosophy of science».

Nonetheless, positivism has proven to be pervasive within social science. Particularly, economics seems to be a devout follower. As Caldwell (1994, p. 4) states, «[f]ew economists keep up with developments in the philosophy of science, and as such it is understandable that many may still labor under the illusion that economics is, or can be, a positivist discipline». Given the influence that economics has on public policy, the same arguably applies to the latter.

## 4 Pragmatism

Pragmatism is a philosophical tradition that offers an alternative to positivism. Its founders and main exponents have been, *inter alia*, Charles Sanders Peirce, William James, and John Dewey. More contemporarily, it has been argued that figures such as Donald Davidson, Richard Rorty, Cornel West, and Hilary Putnam carry the pragmatic banner to the present (see, e.g., Bacon 2012). Originated in the United States at the end of the XIX century, and against the backdrop of absolutist thought and its ominous consequences, the initial pragmatists sought to provide a philosophical argument against such ideas. In that effort, they resorted to a naturalist perspective that recognizes the dynamic instead of static character of nature as its main feature. In other words, pragmatism is a philosophy that abandons the quest for constants. If it were to be put in terms of constants, however, it would arguably regard change as the only constant.

To facilitate this discussion, perhaps the best the way would be to tackle ontological and then epistemological implications of pragmatism, thereby establishing a parallel with rationalism and empiricism above. However, this is rather challenging, for it is at this very

level that pragmatism's contribution to the philosophy of science sets out. Differentiating ontology from epistemology and giving them separate treatment only makes sense because of the separation between the mind and the world presented by mind-world dualism. Building on this assumption, ontology dictates what exists (a mind independent world that can be known as it is) and epistemology suggests how to get to know what exists. Consequently, mind-world dualism not only separates the ontology from epistemology but it gives primacy to the former (Jackson 2011). As such, it becomes epistemology's task to bridge the gap between the mind and the world.

Pragmatism challenges this division. Its departure point is «acting» (Kratochwil 2011), neither «things» as in empiricism nor «reason» as in rationalism. For this perspective, action is an engagement between an organism and its environment. This entails a recognition that there is no separation between them in nature but a continuity. This continuity encompasses all organisms and everything in the environment. From the acts of micro-cell organisms to the behavior of most intelligent animals, actions either maintain a certain state of affairs or change it. Whether a *statu quo* or a new situation, both need action to occur. Hence, all action is constitutive of the world. Human action is no different; human beings are part of that world by their very existence and they constitute it by their actions. Scientific endeavors are, of course, also included as world-constitutive actions. Therefore, according to pragmatism, the mind is part of the world and separating them is a false start that leads to unfruitful questions and projects.

If mind-world dualism is abandoned, what is left of ontology and epistemology? In the light of the discussion above, it becomes clear that pragmatism adheres to mind-world monism, the stance that there is no separation between the two. For ontology, this entails that the world is not «out there»; it is not an external reality independent of the mind that can be known as it is. For epistemology, it means, at the very least, that the project of bridging the gap between the mind and the world becomes non-sensical. Thus, the pursuit of truth, certainty and objectivity becomes pointless and is also abandoned.

This does not amount to an abandonment of the world, a rejection of realism and a fall into idealism. For pragmatism, the world exists but, being part of it, human beings only know it through their practices. That means that humans have no direct access to the world and knowledge of the world is necessarily from a particular point of view. The latter is laden with the observer's theories, ideologies, interests and imagination when encountering that world (Khalil 2004). Therefore, there is no such thing as a purely empirical or value-free phenomenon. Consequently, there is no real dichotomy between analytic and synthetic statements

(Quine 1951), and neither is there one between facts and values (Putnam 2002).

The above has bearing for scientific research as pragmatism moves beyond the view of inquiry as a mind passively receiving knowledge from a world that is unveiled to it, as if truth corresponds to reality. Dewey called this «spectator theory of knowledge» (Bacon 2012). Instead, it opts for a naturalistic approach, influenced by Darwin, in which it sees the generation of knowledge as the process of *transaction* between the human organism and its environment (Dewey 1985). Therefore, it regards inquiry as the process by which humans engage with their environment, through manipulation, so as to solve an obstacle until they are able to further human action again. In this sense, it seeks to take seriously actual research practices and human cognition. The aspiration of pragmatism has been described as «[...] a philosophy that is at once naturalist and humanist, a philosophy that fully respects the modern scientific worldview without thereby losing contact with the world of human experience» (Talisce & Aikin 2011, p. 4).

As mentioned above, it is this relationship between humans and their environment that is considered action. In his contribution, Dewey emphasized the concept of «transaction». He dismissed the prevailing notions of self-action and inter-action, which entailed, respectively, that things acted by their own powers, and that one thing is balanced against another thing as in causal relations (Smith 2004). The focus in both notions is on the units that compose them. Transaction, in turn, entails «[...] that systems deal with aspects and phases of action without any attribution to elements or entities supposedly detachable from the system that includes them» (Smith 2004, p. 137). Therefore, the organism-environment transaction constitutes one indivisible unit.<sup>2</sup>

From this perspective, inquiry is action. Humans gain knowledge by transacting with the environment, an environment that they partly constitute. Knowing is acting with interests, beliefs and imagination. As such, the latter are as intrinsic as empirical evidence is to statements about «reality», which, in turn, do not solely reflect «reality» but shape it according to the imagination and beliefs that are warranted (Khalil 2004). Thus, the process of knowing helps constitute what is known. Furthermore, the preferences of the inquirer are transformed in trying to satisfy them (Khalil 2004). Therefore, in this process the knower changes as well.

Similarly, in Dewey's pragmatism, action is inquiry. This means that it is a transaction between the knower, agent with beliefs, imagination, interests and preferences, and the known, the object, environment or incentive. On the one hand, the environment helps bringing about an image or a belief in the knower's mind. On the other, the knower interprets the environment in light of their intentions and past experiences. That is, the known can-

2 In this unit, «what is called environment is that in which the conditions called physical are enmeshed in cultural conditions and thereby are more than "physical" in its technical sense» (Dewey & Bentley in Rosenthal 2004, p. 160).

not be defined independently of the knower, and neither can the belief be defined independently of the environment. Therefore, action as inquiry can be regarded as the synthesis of the self-actionist (most prevalent in anthropological and sociological studies) and the inter-actionist view (dominant in economic approaches) (Khalil 2004).

Importantly, inquiry is an «experimental transaction» (Dewey in Smith 2004, p. 137). In this sense, pragmatism takes the preliminary character of scientific knowledge seriously. Pragmatists abandon the idea of universal laws in the social world. Dewey (1985, p. 163) states that «[...] conceptions, theories and systems of thought [...] are tools. As in the case of all tools, their value resides not in themselves but in their capacity to work shown in the consequences of their use». Once these tools can no longer fulfill their purpose, new ones are required. Thus, any «knowledge» (or what positivism would call «truth») established via pragmatic science settles a controversial or complex issue, or answers a specific question, for the time being, until something appears to disturb the settlement, forcing inquiry to start anew (Cochran 2002). As a matter of fact, Dewey did not endorse the use of the term «truth» due to its positivist connotation, although he used it under this caveat. Instead, he favored «warranted assertibility» (Quinton 2010) to describe the state in which a hypothesis succeeds in turning an indeterminate situation (one in which there is an issue to be resolved, which prompts inquiry) into a determinate one<sup>3</sup> (Bacon 2012). This fundamental character of knowledge is what defines pragmatism (and classical pragmatists) as fallibilist.<sup>4</sup> Furthermore, that something cannot be anything. Dewey (2008) emphasizes that questioning presumptive knowledge requires reasons. Although the confidence placed on knowledge is provisional, such objects are considered settled until there is reason to doubt them.

As such, pragmatism is a philosophy that is concerned with action and practical consequences. It places the locus of inquiry on addressing actual problems creatively and accepting the incomplete nature of knowledge. This is well illustrated in pragmatism's theory of meaning. The pragmatic maxim stated by Peirce (1905, p. 171, emphasis in the original) stated: «Consider what effects that might conceivably have practical bearings you conceive the object of your conception to have. Then your conception of those effects is the WHOLE of your conception of the object».

Later, this view would be extended, in an anti-positivist manner, by William James (1904, pp. 673-674) who asserts:

To attain perfect clearness in our thoughts of an object, then, we need only consider what conceivable effects of a practical kind the object may involve – what sensations we are to expect from it, and what reactions we must prepare. Our conception of these effects, whether immediate or remote, is then for us the whole of our conception of the object, so far as that conception has positive significance at all.

3 Indeed, Dewey was even reluctant to use the word «knowledge» as he would not call that anything provisional but considered knowledge as the final goal of inquiry (see Smith 2004).

4 «Charles Peirce declared himself a fallibilist. John Dewey elaborated on the hopelessness of the quest for certainty. And although William James acknowledged that we can have knowledge we can never know for certain when we have it» (Levi 2004, p. 240).

## 5 Pragmatic Public Policy

In the social sciences, a pragmatic approach offers an alternative to positivism to carry out research. While positivism has sought to study the social world with some assumptions believed to be valid in the natural world to achieve certainty, leading it eventually to making human experience fit its pre-established methods, pragmatism seeks to account for human experience and rid science of the anxiety of the pursuit of truth, thereby making the methods fit human experience. As discussed above, positivism has defined and set up a structure and procedure of what constitutes systematic research. Inquiry seeking to generate scientific knowledge ought to abide by those rules. This means that the purposes of research ought to fit within the model and methods designated as adequate. In other words, for positivism function follows form. This seems akin to putting the cart before the horse. Conversely, in pragmatism, the shape that inquiry takes depends on its purpose. It is the aims and motivations of research that suggest the adequate methods and design. That is, in pragmatic inquiry form follows function.

Pragmatism's focus on actions and practical consequences guides what is considered as warranting assertion. Since inquiry is prompted whenever action is somehow inhibited, then that which overcomes the hindrance, thereby allowing action to continue, warrants assertion. This settles the problem temporarily until there is reason to dislodge that settlement. If action becomes thwarted in the future, this would call for questioning that settlement and proposing a new one, which is to be assessed with the same criteria. Presumably, it is because of this that in conventional parlance the term «pragmatism» is associated with «a concern with success in practical terms» and «pragmatic» is related to «what works» (Head 2008). Nevertheless, pragmatism does not mean relativism. «What works» is not the same as «anything goes». It is worth stressing that action ensues as a naturalistic process, one that is necessarily contextual and historical. In pragmatic scientific research, this entails that research ought to consider past and current debates, observe the standards placed within the discipline and respective epistemic communities for which it is relevant (Friedrichs & Kratochwil 2009), and contribute creatively on those bases.

Public policy has much in common with pragmatism. The affinity is, at least, twofold: the interest in practical consequences and in effective results. These aspects are, of course, intertwined. Although public policy ultimately answers to certain philosophical assumptions (consider, for instance, the principles about human beings and their rationality behind neoliberal or protectionist policies in international trade, neoclassical or Keynesian policies regarding public expenditure in times of recession and more currently, and broadly, traditional or behavioral economics theories inspiring

policies in a wide range of areas), its main focus is on delivering some expected result. In fact, they are not often evaluated in terms on their internal cohesion but in terms of their consequences.<sup>5</sup> Since policies are based on some causal theory, that assessment in no small measure reflects Friedman's (1953) above mentioned exclusive focus on prediction of phenomena not yet observable (did the policy accomplish or achieve what it was supposed to?). Hence, public policy evaluation is mostly consequentialist and the criterion on which is based is effectiveness.

It is precisely in their effectiveness that public policies could potentially benefit from a pragmatic approach. As mentioned above, there is an increasing plea for policy making to be based on evidence in order to secure that their actual results match the expected ones. This seems like a reasonable request until it is framed within the positivist project and its implausible demand for «truth». Under pragmatism, however, this request becomes realizable. Rather than certitude, evidence is considered as that which enables action to be furthered; that is, that which warrants assertion. Moreover, because human action is a transaction between the human organism and the environment, what turns an indeterminate situation into a determinate one is likely to differ depending on factors related to characteristics of both the organism and the environment. The more heterogeneity they show, the more likely it is that different hypotheses overcome the hindrance to action. That is, instead of a one-size-fits-all solution, there may be many warranted assertions for the same problem and that deliver similar results.

So far so pragmatic, at least in terms of action being inquiry, but for pragmatism, inquiry is action as well. That means that as complex as the account of evidence provided above is, it is still not pragmatic enough. Since evidence cannot speak for itself, it is necessary to discuss also the inquirer, who produces the evidence. She is also an organism in an environment, in the midst of a transaction. What the problem is, and if or not it has been overcome, is not given, for there is no objective world against which such assessment can be made; instead it, depends on the lenses (theories, customs, and ideologies) used by the inquirer. Assuming that there is clarity in terms of the perspective(s) used when producing the evidence, and that they were consistently and adequately used across all cases, the description made above obtains. Put simply, the same outcome is likely to be delivered by different variations of a policy depending on the features of those affected by the policy as well as the context in which the policy is implemented.

Consequently, a pragmatic public policy is likely to be more effective than the conventional one because of its attention to context diversity and human plurality. How can these aspects be accounted for in practice will depend on the purposes of inquiry and other related factors such as the theoretical framework employed. Pragmatism does not prescribe a specific method. In fact, it privileges crea-

5 This is not to say that this is the only sort of policy evaluation. There are many different kinds that focus on different aspects and phases of the policy cycle. However, assessment of results related to expectations is certainly the most common.

tivity and variety in the use of methods (Kratochwil 2011). Dewey, notably, took issue with the one-size-fits all approach to inquiry established by the positivist «scientific method». Indeed, he stressed that «there is no kind of inquiry which has a monopoly of the honorable title of knowledge» (Dewey in Hands 2004, p. 262). As such, there is no privileging of a particular approach or method over other. The method's pertinence cannot be determined *a priori* but must be selected according to the purpose of research. Justification of design, strategy and the specific techniques used are made in terms of its goals. This allows scientific inquiry to elude unproductive debates such as the primacy of quantitative methods over qualitative and harness their powers whenever they are required by the goals of research. Consequently, it is perhaps unsurprising that mixed methods research has been argued as supported by pragmatism (see Johnson & Onwuegbuzie 2004, Johnson *et al.* 2007, Morgan 2007, Felizer 2010, Creswell 2015) and other innovative approaches that blur the lines between the split method such as fuzzy set Qualitative Comparative Analysis (see Garcés 2016b) as well.

In this context, how does pragmatism suggest the pertinence of design, strategy and method can be assessed and by whom? Although pragmatism is certainly a consequentialist philosophy, it does not advocate an «anything goes» attitude to inquiry and the production of evidence for public policy. After all, evidence produced in a questionable manner may yield expected results by coincidence or chance. This would hardly be acceptable either scientifically or practically. In this case, as above, warranted assertibility applies. The research theories, methods and techniques used in producing evidence ought to have proven their success in turning indeterminate situations into determinate ones. Different tools and instruments may be required in order to adequately tackle distinct questions and challenges. Their ability to do so is determined by their results. However, because they cannot speak for themselves, it is up to the different relevant epistemic communities to assess those results. The burden of the proof falls therefore on the inquirers. On the one hand, those producing evidence ought to be transparent regarding all the choices made and the justification for each. Whenever relevant this ought to include also even their personal characteristics, acknowledging how they affect data collection and analysis. The evidence ought to be evaluated under that light. On the other hand, those assessing the evidence ought to be transparent about all their biases and how they may affect their work. Their evaluation ought to be read and interpreted under that light. In this way, producing and using evidence becomes a rigorous activity characterized by clarity and explicitness. By so being, evidence can answer policy relevant questions: what works, when and for whom? This would adhere to what Dewey meant by the «scientific method», that is, «[...] the logic shared by the structure of all well conducted inquiries» (Levi 2004, p. 246).

## 6 Conclusions

Public policy is not only an academic exercise; it is intrinsically a practical one. Public policy is concerned with knowledge generation to the extent that it is useful to inform its implementation in order to maintain or change a state of affairs. The current plea for evidence-based policies brings information and the tools used to nurture policy making to the fore. Regardless of its goals, however, the importance of public policy can hardly be overstated as people's lives are affected by it directly or indirectly, in the short or in the long term. Certainly, this explains to a great extent why there is a growing interest in improving the evidence that nurtures policies. As urgent and necessary as that endeavor is, if it is going to fulfil its purpose of enhance policy effectiveness, it is just as important to engage in it critically. In that effort, this essay provides a theoretical discussion, which is intrinsically as well as instrumentally relevant. It is intrinsically important because shedding light on the philosophy of science, the principles governing the out generation of knowledge, undergirding policy making is valuable in and of itself. It is instrumentally significant because, being logically prior to any discussion concerning methods and empirics, it provides the groundwork on which such elaborations can take place. To address both, in this paper it is proposed pragmatism and a pragmatic public policy.

Pragmatism constitutes an alternative to the positivist orthodoxy as a philosophy of science on which to conduct social inquiry and policy relevant evidence. Pragmatism is guided by actual human experience and proposes a naturalistic approach that is focused on action and concerned with practical consequences. Put simply, while in positivism function follows form, in pragmatism form follows function. Consequently, for pragmatism, the quest for certainty or absolute, immutable and universal laws, as those believed to be found in nature, is an unfruitful exercise. Therefore, public policy based on evidence purporting to be just that is unlikely to deliver on its promises.

In lieu of a one-size-fits-all solution based on assumptions of constancy and homogeneity, policy making could embrace a pragmatic perspective that recognizes that the diversity of contexts and plurality of human experience can generate variety in policy outcomes. Further, since all action is constitutive of the world and the world is known from a specific point of view, the actions of producing policy relevant evidence and assessing its pertinence makes up the world as well and are necessarily prejudiced perspectives. The implication for scientific knowledge generation in general and policy relevant evidence particularly are straightforward: explicit and transparent exposition and justification of all choices made, which entails all factors that may affect the findings, including when

relevant the personal characteristics of the inquirer. This facilitates an adequate interpretation of the evidence, putting more reasonable boundaries on its breadth and depth, thereby increasing the effectiveness of policies inspired by it.

The argument in favor of pragmatism has been elaborated in contrast to the dominant approach; but, of course, this does not mean that there are no other alternatives. In fact, there is a relatively small but growing literature highlighting positivism's limitations and suggesting other options. Despite the merits of including those approaches, space constraints forbid, as they usually do, engaging in such an interesting discussion. Nonetheless, the text above has sought to hint to some connections between pragmatism and some of them, and some advantages of the former over the latter. In this sense, it might be helpful to address briefly the main alternative to positivism, to be found at its antipode, namely, interpretivism.

At the obvious risk of oversimplification, philosophically, it could be summarized by stating that it adheres to mind-world monism, rejecting thereby the idea of an objective world (Jackson 2011) and even that of reality itself. But it reaches the conclusion that, because of this, all that can be known are subjectivities or perceptions (Moses & Knutsen 2012, Hollis 1994). As a result, there is rejection of explanation and prediction, seeking instead understanding the meanings in each case or situation as virtually unique (Garcés forthcoming). Therefore, it focuses on language and its use. This is the reason why this approach favors qualitative methods, suggesting, as in the case of positivism, a predetermined design to produce knowledge. Further, in its most extreme versions, it gives up the world and it is considered that social reality is only linguistically constructed, regarding the natural as well as the social sciences as governed by discourses and power (Garcés forthcoming). Consequently, evidence would constitute another discourse with which power is being exerted by some over others, and thereby a tool which constitutes the world. Because of this, self-reflection is required from knowledge-producers or evidence-generators.

Under this perspective, pragmatism seems to share some characteristics, but also overcomes some limitations of interpretivism. As mentioned above, in pragmatism it is recognized that the mind is a part of the world, that all action performed in the world (including those by the mind) is constitutive of the it, and that, thus, the world is always known from a prejudiced viewpoint. But, importantly, it recognizes the existence of that world. Accordingly, it acknowledges the importance of self-awareness and the explicitness of biases in the generation of evidence. Nevertheless, it does not fall into the shortcoming of limiting inquiry to a predetermined shape associated with a specific technique, *i.e.*, qualitative methods, since this, as in the case of positivism, is subordinating function to form. Instead, as stressed earlier, pragmatism is not attached to any one approach and, to the contrary, lets the purpose of inquiry guide the choice of

theories, designs and techniques, favoring innovation and creativity. Exploring in depth this line of argument may be a fruitful avenue for further research.

Similarly, this discussion has other implications that could not be addressed justly in this paper. More broadly, it overlaps with discussions regarding scientific ethnocentrism, colonialism and modernity. More narrowly, it touches directly upon more tangible issues such as development cooperation, foreign aid evaluation, and the assessment of internationally financed programs. Certainly, elaborating on them in any detail goes beyond the purposes of this paper, but they constitute important research paths and ones that could be tackled rewardingly in a pragmatic fashion. Perhaps this essay leaves fertile grounds for such undertaking.

The argument put forward has focused on the dominant approach, positivism, and a final thought in practical terms seems warranted. Uncertainty is a hard pill to swallow in public policy. Policy-makers and politicians build their platforms on promises, on which they are expected to deliver by their constituents. Therefore, they need confidence in their explanations and certainty in their prediction; they need «the truth». After all, public opinion has little patient for or understanding of nuances. Perhaps, this has also contributed to the steadfast grip that public policy still has on positivism. Again, this should not discourage pragmatic inquiry. In fact, it should convey a sense of urgency in its practice and transmission. The expectation is that if pragmatism, as well as other approaches to inquiry, can be shared, employed and taught at different levels, that need for certitude and surety would be alleviated and perhaps redirected to more realistic and productive efforts. By so doing, policy-makers and politicians could be more realistic in their promises, which would enhance their accountability, and the public would have a more educated and informed opinion to make better decisions. This places a great responsibility and pressure on the shoulders of academics. Hopefully this paper is a step forward in that direction.

## 7 References

- AL-UBAYDLI O, LIST J, SUSKIND D (2017). What can we learn from experiments? Understanding the threats to the scalability of experimental results. *American Economic Review* 107(5): 282-286.
- BACON M (2012). *Pragmatism, an introduction*. Polity, Cambridge (UK).
- BÉDÉCARRATS F, GUÉRIN I, ROUBAUD F (2017). All that Glitters is not Gold. *The Political Economy of Randomized Evaluations in Development*. *Development and Change* 0(0):1-28.
- BRYMAN A (1984). The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology? *The British Journal of Sociology* 35(1):75-92.

- CALDWELL B (1994). *Beyond Positivism. Economic Methodology in the Twentieth Century.* Routledge, New York.
- COCHRAN M (2002). Deweyan Pragmatism and Post-Positivist Social Science in IR. *Millennium – Journal of International Studies* 31(1):525.
- COLEBATCH H (1998). *Policy.* Open University Press, Buckingham.
- COMTE A (2009). *A General View of Positivism.* Cambridge University Press, New York.
- COMTE A (2012). *System of Positive Polity.* Forgotten Books, London.
- CRESWELL J (2015). *A Concise Introduction to Mixed Methods Research.* Sage Publications, London.
- CROTTY M (1998). *The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process.* Sage Publications, London.
- DEATON A, CARTWRIGHT N (2017). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine.* DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.12.005>, accessed October 2017.
- DESCARTES R (1956). *Discourse on Method.* Pearson, New York.
- DESCARTES R (1993). *Meditations on the first philosophy.* Third edition. Hackett Publishing Company, Indianapolis.
- DEWEY J (1985). *The Middle Works of John Dewey 1899-1924, vol. 12.* Southern Illinois University Press, Carbondale.
- DEWEY J (2008). *The Later Works of John Dewey 1925-1953, vol. 4.* Southern Illinois University Press, Carbondale.
- DICKER G (1998). *Hume's Epistemology and Metaphysics: an introduction.* Routledge, New York.
- FELIZER M (2010). Doing mixed methods research pragmatically: Implications for the rediscovery of pragmatism as a research paradigm. *Journal of Mixed Methods Research* 4(1):6-16.
- FOGELIN R (1993). Hume's Scepticism. In: Norton D (ed.). *The Cambridge Companion to Hume.* Cambridge University Press, Cambridge, pp. 90-116.
- FRIEDMAN M (1953). *The Methodology of Positive Economics in Essays on Positive Economics.* Chicago University Press, Chicago, pp 3-46.
- FRIEDRICHS J, KRATOCHWIL F (2009). On acting and knowing: how pragmatism can advance International Relations research and methodology. *International Organization* 63:701-731.
- GARCÉS P (2016a). Neither «Mind» nor «Things» but Acting: Some Philosophical Implications of Pragmatism for International Relations Inquiry. *Analecta Política* 6(11):227-248.
- GARCÉS P (2016b). Beyond Positivism: Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis and Pragmatist Research. *Revista PUCE* 103:439-459.
- GARCÉS P (forthcoming). Explicando y entendiendo la agencia: nociones del ser humano desde la ontología filosófica.
- GUBA E, LINCOLN Y (1989). *Fourth Generation Evaluation.* Sage Publications, London.
- HANDS D (2004). Pragmatism, knowledge and Economic Science, Deweyan pragmatic philosophy and contemporary economic methodology. In: Khalil E (ed.). *Dewey, Pragmatism, and Economic Methodology.* Routledge, New York, pp. 255-270.
- HEAD B (2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. *The Australian Journal of Public Administration* 67(1):1-11.
- HENNESSY C, STREBULAEV I (2015). Natural Experiment Policy Evaluation: A critique. CEPR Discussion Paper No. DP10455.
- HILDEBRAND D (2008). *Dewey: a beginner's guide.* Oneworld Publications, Oxford.
- HOLLIS M (1994). *The Philosophy of Social Science: an introduction.* Cambridge University Press, Cambridge.
- JACKSON P (2011). *The Conduct of inquiry in International Relations, philosophy of science and its implications for the study of world politics.* Routledge, New York.
- JAMES W (1904). The Pragmatic Method. *The Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods* 1(25):673-687.
- JOHNSON B, ONWUEGBUZIE A (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher* 33(7):14-26.

- JOHNSON R, ONWUEGBUZIE, A, TURNER, L (2007). Towards a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research* 1(2):112-133.
- KABOUB F (2008). Positivist Paradigm. In: Leong F (ed.). *Encyclopedia of Counseling*. Sage. London, p. 785.
- KHALIL, E (2004). John Dewey, the transactional view and the behavioral sciences. In: Khalil E (ed.). *Dewey, Pragmatism, and Economic Methodology*. Routledge, New York, pp. 1-12.
- KRATOCHWIL F (2011). Ten points to ponder about Pragmatism. In: Bauer H, Brighi E (eds.). *Pragmatism in International Relations*. Routledge, New York, pp 11-25.
- LEVI I (2004). Corrigibilism without solidarity. In: Khalil E (ed.). *Dewey, Pragmatism, and Economic Methodology*. Routledge, New York, pp. 240-251.
- MORGAN D (2007). Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of Mixed Methods Research* 1(1):48-76.
- MOSES J, KNUTSEN B (2012). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*, Second Edition. Palgrave Macmillan, New York.
- NOOR K (2008). Case Study: A Strategic Research Methodology. *American Journal of Applied Sciences* 5(11):1602-1604.
- PAWSON R (2002). Evidence-based Policy: In Search of a Method. *Evaluation* 8(2):157-181.
- PEIRCE C (1905). What Pragmatism is. *The Monist* 15(2):161-181.
- PUTNAM H (2002). *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and other essays*. Harvard University Press, Cambridge.
- QUINE W (1951). Main trends in recent philosophy: Two dogmas of empiricism. *The Philosophical Review* 60(1):20-43.
- QUINTON A (2010). Inquiry, thought and action: John Dewey's theory of knowledge. In: Peters RS (ed.). *John Dewey Reconsidered*. Routledge, New York, pp. 1-11.
- ROSENBERG A (1993). Hume and the philosophy of science. In: Norton D (ed.). *The Cambridge Companion to Hume*. Cambridge University Press, New York, pp. 64-89.
- ROSENTHAL S (2004). Pragmatic naturalism, knowing the world, and the issue of foundations, beyond the modernist – postmodernist alternative. In: Khalil E (ed.). *Dewey, Pragmatism, and Economic Methodology*. Routledge, New York, pp 153-164.
- SANDERSON I (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making. *Public Administration* 80(1):1-22.
- SCHWANDT T (1997). Evaluation as practical hermeneutics. *Evaluation* 3(1):69-83.
- SEN A (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, New York.
- SHAW I (1999). *Qualitative Evaluation*. Sage, London.
- SMITH J (2004). Dewey on inquiry and language. In: Khalil E (ed.). *Dewey, Pragmatism, and Economic Methodology*. Routledge, New York, pp. 133-152.
- SOLESBURY W (2002). The ascendancy of evidence. *Planning Theory and Practice* 3(1):90-96.
- SUPPE F (1977). Afterword. In: Suppe F (ed.). *The Structure of Scientific Theories*. Second Edition. University of Illinois Press, Urbana.
- TALISSE R, AIKIN S (2011). Introduction. In: Talisse R, Aikin S (eds.). *The Pragmatism Reader*. Princeton University Press, New Jersey, pp. 4-11.
- THALER R (2015). *Misbehaving: the making of behavioral economics*. W. W. Norton & Company, New York.
- UEBEL T (2014). Logical Empiricism. In: Curd M, Psillos S (eds.). *The Routledge Companion to Philosophy of Science*, Second Edition. Routledge, New York, pp. 90-103.
- VARONE F, RIHOUX B, MARX A (2006). A New Method for Policy Evaluation? Long-standing Challenges and the Possibilities of Qualitative Comparative Analysis (QCA). In: Rihoux B, Grimm H (eds.). *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. Springer, New York, pp. 213-236.
- WAUGH J, ARIEW R (2008). The History of philosophy and the philosophy of science. In: Curd, M, Psillos S (eds.). *The Routledge Companion to Philosophy of Science*, Second Edition. Routledge, New York, pp. 27-38.



# **Development Education in European Rural Areas: The Work Done by NGOs**

## **La educación para el desarrollo en las zonas rurales europeas: el trabajo realizado por las ONGD**

**Suyapa MARTÍNEZ-SCOTT**  
suyapa@pdg.uva.es  
Universidad de Valladolid  
(Spain)

**Roberto MONJAS-AGUADO**  
rmonjas@mpc.uva.es  
Universidad de Valladolid  
(Spain)

**Luis TORREGO-EGIDO**  
ltorrego@pdg.uva.es  
Universidad de Valladolid  
(Spain)

### **Abstract/Resumen**

- 1. Introduction**
- 2. Rural DEAR Agenda**
- 3. Method**
- 4. NGOs, CSOs, and Development Education in European rural areas**
  - 4.1. Action planning**
  - 4.2. Working fields and target groups**
  - 4.3. Action funding**
  - 4.4. DE in urban and rural areas**
- 5. Conclusions**
- 6. References**

# Development Education in European Rural Areas: The Work Done by NGOs<sup>1</sup>

## La educación para el desarrollo en las zonas rurales europeas: el trabajo realizado por las ONGD

**Suyapa MARTÍNEZ-SCOTT**  
suyapa@pdg.uva.es  
Universidad de Valladolid  
(Spain)

**Roberto MONJAS-AGUADO**  
rmonjas@mpc.uva.es  
Universidad de Valladolid  
(Spain)

**Luis TORREGO-EGIDO**  
ltorrego@pdg.uva.es  
Universidad de Valladolid  
(Spain)

### Cite as/Citar como:

Martínez-Scott S, Monjas-Aguado R, Torrego-Egido L (2019). Development Education in European Rural Areas: The Work Done by NGOs. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 8(2):70-85. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.367

### Abstract

Non-governmental organisations for development (NGODs) and civil society organisations (CSOs) are key actors to the development of solidarity, a priority goal in European Union policies. NGODs and CSOs carry out Development Education (DE) projects and programmes, among other tasks. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 (Development Education in Rural Areas 2015) is a European project analysing DE initiatives by NGODs and CSOs in rural areas in seven European countries: Italy, Spain, Greece, Poland, Bulgaria, Cyprus, and Malta. A questionnaire was designed and sent to these NGODs/CSOs. In addition, there were three working group sessions in each country, involving all the relevant stakeholders. The project consisted in the analysis of fields of action, target populations, types of funding, action planning, and evaluation. The results show that in rural areas fewer initiatives are conducted, they are not especially designed for their target populations, and they have serious limitations in the aspects analysed.

**Keywords:** Development Education, non-governmental organisations for development, civil society organisations, European Union, rural areas.

### Resumen

Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son actores clave para el desarrollo de la solidaridad, un objetivo prioritario en las políticas de la Unión Europea. Las ONG y las OSC llevan a cabo proyectos y programas de educación para el desarrollo (ED), entre otras tareas. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 (Educación para el Desarrollo en Zonas Rurales 2015) es un proyecto europeo que analiza las iniciativas de ED de las ONGD y las OSC en las zonas rurales de siete países europeos: Italia, España, Grecia, Polonia, Bulgaria, Chipre y Malta. Se diseñó un cuestionario y se envió a estas ONGD y OSC. Además, hubo tres sesiones de grupos de trabajo en cada país, con la participación de todas las partes interesadas relevantes. El proyecto consistió en el análisis de los campos de acción, las poblaciones objetivo, los tipos de financiamiento, la planificación de la acción y la evaluación. Los resultados muestran que, en las áreas rurales, se desarrollan menos iniciativas; no se encuentran especialmente diseñadas para sus poblaciones objetivo, y presentan serias limitaciones en los aspectos analizados.

**Palabras clave:** educación para el desarrollo, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, Unión Europea, zonas rurales.

1 This work was supported by the European Commission under grant EuropeAid/134863/C/ACT/MULTI.

# 1 Introduction

The Treaty on the European Union (TEU) or Maastricht Treaty (2010) considers solidarity as a priority in European foreign policy. According to it, the European Union (EU) must promote peace and sustainable development, fight poverty and protect human rights. These principles are related to the objectives of Development Education (DE), as its essential values are respect for life, cultural diversity, social justice and equal rights, as well as solidarity and shared responsibility to create a common future (UNESCO 2015). Therefore, working with DE within the EU should be a priority and so it is collected in the European Consensus on Development Education (2007), that establishes the objective that everybody in Europe has access to information about the causes of global problems and can make a difference to create a more just and sustainable world. Based on the EU definition of DE, it must be understood that solidarity should focus primarily on impoverished countries, since it is a primary goal:

To contribute to the eradication of poverty and to the promotion of sustainable growth through public awareness and education approaches and education approaches and activities that are based on values of human rights, social responsibility, gender equality, and a sense of belonging to one world (European Multi-Stakeholder Steering Group on Development Education 2010, p. 5).

As pointed out by Gadotti (2008), there is a need for another society, less cruel for humanity, with more solidarity and, to achieve it, the DE is an essential base, thus showing a deep, unavoidable interrelation between solidarity and DE.

However, the principles guiding the EU are far from reality. Every day, people die at the borders of Europe when trying to escape poverty or war, or to have a better life. Moreover, economic and social inequality is growing even within EU members. In this context, non-governmental organisations for development (NGODs) and civil society organisations (CSOs) play a crucial role. NGODs have contributed to the fight against inequality since the early twentieth century (Korten 1990; Ortega Carpio 1994; Senillosa 1998; Balbis 2001; Treviño Rangel 2004; Park 2007; Boni 2014; Salinas Ramos 2014; Bourn 2015a; Ortega Carpio, Sianes & Cerdón 2015) building bridges in an effort to find solutions to specific problems (Edwards & Fowler 2002; Park 2007; Rajacic *et al.* 2010; Ribeiro *et al.* 2012; Martínez-Scott 2014; Muñoz Chacón 2015; Ribeiro, Caetano & Menezes 2016). However, we are now witnessing the debate over the role of NGODs, especially large organisations, in favouring consumer solidarity to the detriment of solidarity itself (Ballesteros García 2002, Erro Sala & Ventura 2002, Darnton & Kirk 2011, Iranzo 2017), which is thus brought into question, especially in developing countries (Clark 1991, Hulme & Edwards 1997, Centre Tricontinental

1998, Llistar 2009, Plataforma 2015 & Más 2011, Iranzo 2017). To a large extent, the quality of the work done by NGOs shall depend on the depth of critical thinking and analysis of poverty among their members (Foley 2008).

These discussions can help improve the quality and deepen the ethics of the work done by NGOs. However, there is another hindrance that has often been overlooked. NGOs in Europe have focused mainly in EU urban areas, neglecting rural areas (Edwards & Hulme 1995). Even when the rural population is smaller, it is necessary to carry out DE projects in rural communities, since it is often here that cultural traditions, territories and economic activities are being upheld (Gómez-Quintero *et al.* 2017). DE is characterised by being an education that is not possible to achieve without the learners being participants and protagonists of it, and by being directed towards social transformation (Bourn 2014). These two characteristics require the DE to address the context of the people who participate in it and their own characteristics. It is evident that the population of rural areas has different features and, therefore, the actions, projects and programs should reflect this specificity and use strategies adapted to the rural reality.

We understand DE as an essential tool to share information about the cause of both local and global development issues, as well as of the injustice and inequality they bring about, so that citizens can make specific commitments and undertake participatory and transformative action (Carracedo Bustamante, Domenech Llorente & Pérez-Miguel 2017). Against this background, and in the context of the European Year for Development 2015 (Rural DEAR Agenda-EYD 2015), the Rural DEAR Agenda project was established with the aim of raising social awareness of the need for human sustainable development and for support of the Strategy for Achieving the Sustainable Development Goals in rural areas in Europe.

One of the objectives of this project (and of this paper) is to analyse the type of actions that NGOs and CSOs are carrying out in connection with DE in European rural areas. Concretely, in this paper it is studied the priority areas and the topics addressed in the actions developed by the NGOs and CSOs, as well as the existence or inexistence of strategic plans and of evaluations prior to or after the actions. It is also analysed the population groups to which they assign their actions, the financing sources and the existence or inexistence of specific activity characteristics developed in rural areas regarding to those carried out in urban areas.

This issue is a very relevant one. The nature of the DE leads to the connection with the local, and therefore the actions of the priority areas and the issues addressed in the actions developed by the NGOs and CSOs, as well as the existence or not of strategic plans and evaluations prior to or after the actions NGOs and CSOs in these areas, have their own characteristics, since the local has to

be related to the global, highlighting this way the interdependence of both dimensions. On the other hand, the DE channels an interest to participate in the decision-making on local and global problems and this participation must take place in rural areas.

In addition, the strategies must be different in rural areas, because the population is also different: geographic dispersion, composition differences in terms of age, areas with demographic gap, greater evidence of interdependence with nature, manifestation of cases of difficulty in accessing technological resources...

The own reality of rural areas must become an educational objective. Indeed, the DE in these areas should provide resources for a rural context reading and its opportunities and threats to achieve a more just and more sustainable world. These resources should also be provided for the transformation of rural reality.

## 2 Rural DEAR Agenda

The Rural-EYD 2015 project was a response to Raising Public Awareness of Development Issues and Promoting Development Education in the EU, a call from the European Commission funded by the EU and coordinated by a team of researchers from the Observatory of International Development Cooperation at the University of Valladolid (OCUVa). With partners from seven EU countries —Greece, Bulgaria, Malta, Italy, Poland, Spain, and Cyprus—, the project is aimed at gaining knowledge of DE in rural areas in the participating countries.

The project began in 2015, EYD, a year dedicated to EU foreign action and the global role of Europe, and the year of the Millennium Development Goals (MDGs) and their replacement by the Sustainable Development Goals (SDGs), including «No Poverty», «Reduced Inequalities», and «Sustainable Cities and Communities». Rural DEAR Agenda-EYD 2015 (Development Education in Rural Areas 2015) is based on a previous project carried out by the same team: *Educación para el Desarrollo en Castilla y León: cómo vemos el mundo* (Miguel González 2012), which involved a DE diagnosis in Castile-León (Spain), region that has a clear predominance of rural areas. Thus, Rural DEAR Agenda-EYD 2015 is aimed at extending the team's knowledge of DE and analysing methods beyond their near context.

The project is divided into three stages: stage 1 consists of a DE diagnosis in rural communities in Europe from the perspectives of multiple stakeholders: learning centres, NGOs, CSOs, the civil society, the media and DE experts; stage 2 is a follow-up in three different activities: working groups to learn about the ideas, arguments and approaches of DE actors (Pérez-Miguel & Domenech

Llorente 2017); communication with DE experts using an adapted version of the Delphi method (Torrego & Marbán 2017), and compilation of good practices in DE (Domenech Llorente *et al.* 2017); stage 3 focuses on support to DE projects in rural communities through open calls in the participating countries. It will be followed by a DE agenda in rural areas designed with the collaboration of all stakeholders.

### 3 Method

This paper focuses on DE diagnosis in European rural areas from the perspective of NGODs and CSOs, which are key actors in DE development in rural environments. The diagnosis was designed with the aim of analysing DE in depth and learning from practice, identifying both mistakes and successful experiences in DE methods and assessing their impact in the participating countries: Bulgaria (Vratsa), Cyprus (Idalion), Greece (Thessaly), Italy (Molise), Malta, Poland (Łódzkie), and Spain (Valladolid).

Before making the diagnosis, NGODs and CSOs were identified that worked within the territory of participating countries. To do so, the databases of European and national NGOD organisations were used, such as Concord-European NGO confederation for relief and development, BPID in Bulgaria, CYINDEP in Cyprus, the NGOD Co-ordinator in Spain, the Hellenic Platform for Development in Greece, CONCORD Italia in Italy, SKOP in Malta, and Grupa Zagranica in Poland.

In order to make the diagnosis, a questionnaire based on Ruiz Varona's (2012) model was used. This tool has two important characteristics: (1) it is targeted at data collection on NGO and CSO activities, and (2) it applies to predominantly rural areas.

The original questionnaire was adapted following McKernan's (2001) stages. After being reviewed by experts, assessed by a group of nine people (university professors, representatives of local governments, and NGOD members), and translated into the official languages of the participating countries (from an original version in English and following a discussion of key terms to avoid interpretation problems), it was shared with all project partners at a meeting held in Valladolid (Spain). At this meeting, the partners discussed the questionnaire, cleared all doubts and agreed to send it to project participants by e-mail.

The final version of the questionnaire had 11 closed-ended questions (yes/no and multiple choice). These questions are raised with the objective of quickly knowing if they work ED in the rural area; if they carry out different programs than those implemented in the urban area; if they work in schools, cultural centres, etc.; if

they use own or public funds for it, or if they perform subsequent evaluation. In addition, there are five open-ended questions, aimed at gathering information about the organizations under analysis (Martínez-Scott *et al.* 2017) delving into the issues previously discussed. The purpose of the questionnaire is not to get values in the topics from which to make inferences; what is intended is to obtain a descriptive overview of the reality of the NGOs and CSOs practices, hence a statistical validation has not been specifically programmed.

The questionnaire, targeted at NGOs and CSOs in rural areas in the participating countries and submitted to a lot of them, was aimed at an overview of the work done by these organisations in rural areas.

As agreed by the partners, the questionnaire was sent by e-mail. A second e-mail was sent three months later as a reminder. Meanwhile, the websites of NGOs and CSOs in the selected regions were visited and, where available, messages were sent to them asking them to answer the questionnaire.

To understand the selected regions better, the idea was to gather information about 20 % of the organisations working in them. The goal was met in all countries. In some, like Cyprus, Italy or Malta, the percentage of answered questionnaires was almost 80 %.

One hundred seventy nine questionnaires were sent, with 81 answers obtained. In Table 1 it is showed their distribution by region.

Total	Bulgaria (Vratsa)	Cyprus (Idalion)	Spain (Valladolid)	Greece (Thessaly)	Italy (Molise)	Malta	Poland (Łódzkie)
81	14	7	15	14	18	9	4
179	36	10	37	32	37	12	15

**Table 1**

Number of questionnaires per region (Martínez-Scott *et al.* 2017)

The representativeness of the organizations that responded was also consulted with the partners of each country participating in the project. It can be asserted that the most active organisations or those with the greatest development of their structures responded. It is important to emphasize this fact in the case of Poland, in which the small number of questionnaires answered belongs to organizations with the indicated characteristics.

In addition, in 2015 and 2016, three working group sessions were held in each country, involving 7 to 10 participants. The working groups included representatives of local governments, NGOs/CSOs, and learning centres (Pérez-Miguel & Domenech Llorente 2017). They were aimed at getting familiar with the ideas, arguments and approaches of DE action/implementation actors rural areas in Europe, for greater diagnostic accuracy.

At the working group sessions, the presence and activity of NGOs and CSOs in rural areas were discussed, as well as their impact, the assessment of their work, the funds they used and their funding sources. The information gathered at the meetings was then used to check the results of the questionnaire.

## 4 NGODs, CSOs, and Development Education in European rural areas

This section focuses on the work done by NGOs and CSOs in the field of DE in rural areas in Europe. It includes data on planning, specific activities, financing, and comparisons between rural areas and urban environments, for analysis of their role and suggestions for improvement.

### 4.1. Action planning

Most participating NGOs and CSOs consider awareness raising and DE as priority areas. Only 15 (8 in Bulgaria and 5 in Italy among them) gave a negative answer to this question. Against this background, it is striking that most organisations lack strategic plans to work on both priority areas. As shown in Table 2, only 45 % NGOs and CSOs have strategic plans for both areas, while 17 % have strategic plans for only one of the areas and 38 % have no plans at all.

Region	Awareness raising and DE strategic plan	Awareness raising strategic plan	DE strategic plan	No strategic plan
Bulgaria (Vratsa)	2	2		10
Cyprus (Idalion)	6	1		
Spain (Valladolid)	12	1		2
Greece (Thessaly)	8	2		4
Italy (Molise)	7	2	2	7
Malta	1	2		6
Poland (Łódzkie)	1		1	2
Total	37	10	3	31

**Table 2**  
NGOD/CSO strategic plans for awareness raising and DE (Martínez-Scott *et al.* 2017)

DE action planning is an essential tool; for actions should be adapted to both the target population and the environment (Park,

Senegačnik & Mbugua Wango 2007; Bebbington, Hickey & Mitlin 2008; Rajacic *et al.* 2010; Bourn 2015a). This is one of the basic principles for NGOs, and therefore for NGODs. It is striking, then, that 33 of the 81 answering the questionnaire do not conduct preliminary analyses to gain knowledge of the situation of the target population and their perceived needs. The highest numbers of organisations without preliminary analyses are in Italy (13 out of 18) and, to a lesser extent, in Malta (3 out of 9), as shown in Table 3.

	Preliminary analysis		Ex-post evaluation	
	Yes	No	Yes	No
Bulgaria (Vratsa)	12	2	5	9
Cyprus (Idalion)	5	2	7	0
Spain (Valladolid)	11	4	15	0
Greece (Thessaly)	9	5	7	7
Italy (Molise)	5	13	10	8
Malta	6	3	5	4
Poland (Łódzkie)	3	1	3	1
Total	51	30	52	29

**Table 3**  
Preliminary analysis and ex-post evaluation of DE action (Martínez-Scott *et al.* 2017)

Likewise, ex-post evaluation of projects, programmes and actions taken in the social sphere is essential too. Moreover, it is the standard procedure, not only for accountability issues but also so that stakeholders can discuss the results and learn from them (Rodríguez San Julián *et al.* 2014). Evaluation is a vital stage in DE project implementation (Edwards & Hulme 1995, Argibay & Celorio 2005, Rajacic *et al.* 2010, Bourn 2015b, Valero Amaro 2015) in rural areas, given its fundamental role in improvement processes, accountability and learning (Rodríguez San Julián *et al.* 2014).

In spite of this, 29 out of 81 organisations do not conduct ex-post evaluation of the actions they take. Here the highest percentages can be seen in Bulgaria (9 out of 14) and, again, Italy (8 out of 18). Without the ex-post evaluation, their implementations are incomplete, as they are unable to identify mistakes, learn and correct them, and assess the effectiveness of their actions. In Greece, Cyprus, Spain, and Italy, some of the organisations conduct ex-post evaluations but do not do preliminary analyses. Their actions are incomplete too, and their effectiveness is compromised by the lack of knowledge of the real situation they are meant to address.

## 4.2. Working fields and target groups

DE encompasses a wide range of fields: environment, human rights, interculturalism (Krause 2010, Boni 2014), fair trade and ethical consumerism, joint responsibility, political education, SDGs, welfare, social justice and equality, rights and freedoms (St. Clair 2006, Boni & Pérez-Foguet 2008, Smith 2008, McNeill & St. Clair 2011, Bourn 2015a), causes of poverty and capabilities approach (Sen 2005, St. Clair 2011, Nussbaum 2015), gender (Nussbaum 2000), etcetera.

Given this variety of subjects, it can be interesting to identify those being addressed by NGOs in rural communities in Europe. There are two most organisations work with: environmental education and sustainable development. In one way or another, they are dealt with in all participating countries, either through projects or programmes, or by means of individual actions.

Other subjects addressed are human rights, gender, food sovereignty, fair trade and ethical consumerism, and SDGs. It is interesting to note that only five questionnaire respondents deal with SDGs only a year after the launch of the Sustainable Development Goals, an ambitious UN project to end poverty, protect the planet and ensure peace and prosperity for all as part of a new sustainable development agenda:

This Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity. It also seeks to strengthen universal peace in larger freedom. We recognize that eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty, is the greatest global challenge and an indispensable requirement for sustainable development.

All countries and all stakeholders, acting in collaborative partnership, will implement this plan. We are resolved to free the human race from the tyranny of poverty and want and to heal and secure our planet. We are determined to take the bold and transformative steps which are urgently needed to shift the world on to a sustainable and resilient path. As we embark on this collective journey, we pledge that no one will be left behind (United Nations 2015, p. 1).

This omission could be the result of thorough critical analysis of the SDGs (and their predecessors, MDGs), along the lines of Tkacik (2015) and Asah (2015) or to a lack of interest in this line of work. The latter draws attention (Boni 2014) to the need for a deeper analysis of the correspondence between the theoretical approaches of organisations and their practices in rural communities.

Most actions taken in rural areas are targeted at the general population, with no distinction of particular segments. There are, however, a high number of activities for learning centres and, to a lesser extent, for youth, community centres and associations. Seniors (over 60) are the least frequent target of DE actions. This is a surprising fact, for rural areas tend to have an ageing population. They do not seem to be a priority target for the organisations that took part in the survey (only two in Greece, one in Bulgaria and one

in Malta). Neglected targets also included women's associations, migrants, and ethnic minorities.

### **4.3. Action funding**

As to the type of funding organisations rely on for DE action in rural areas, there is a wide range of sources. Each country has its specific approach to support ED (Höck 2004, Scheunpflug & McDonnell 2008), from internal funding by NGOD and CSO members to financing by public agencies: donations from public institutions, subsidies from local or national development agencies, aid from European programmes, and so on.

Interestingly, a high number of organisations say they use their own funds, even when public subsidies are available in the countries where they operate.

Moreover, most organisations allocate more financial resources to urban rather than rural areas, mainly for two reasons: ageing population in the latter and easier access to the former (even if rural communities tend to be more willing to participate).

This reveals the importance of discussing whether funding by public agencies, especially the EU, should be regular, coherent (Carbone 2008; Sianes, Ortega Carpio & Córdón 2013), and have continuity in rural areas, which are often overlooked. Many NGODs and CSOs in the survey refer to the additional costs of DE action in rural areas, mainly in terms of mobility (most organisations have their headquarters in the city).

### **4.4. DE in urban and rural areas**

DE projects «are planned according to their goals, their context, their target population and the resources available» (Argibay & Celorio 2005, p. 135). These should be the case for DE approaches to be adequate. There are obvious differences between rural and urban environments, not only in everyday life but also in their populations, their ways and habits. Actions must, of course, be adapted to these two different environments. However, the survey reveals that only a few organisations make distinctions between DE activities in urban and rural areas. The general perception seems to be that the same practices are carried out in both (66 answers). In sum, the organisations carry out the same projects in urban and rural communities, with minor adjustments. Even so, it is worth highlighting the detailed description of the practices carried out by Spanish and Italian NGOs. These points to the fact that the differences are mainly due to the approach they carry out, centered on training workshops aimed at women's groups to promote both gender equity and women's rights. The methodology used is based on collective participation and construction since the rural reality is reflected in the situated reflection that is carried out among all

the participants of the implemented actions. Another difference pointed out by these organisations is based on the receptivity of the proposals, since they allude to the fact that in rural areas there is usually a greater proximity between people and the agricultural reality and practices related to sustainable development.

However, in most of the responses no evidence was found of models especially planned or designed for rural areas, but only campaigns or actions originally devised for urban areas and adapted to rural environments. The NGOs or CSOs in the survey do not seem to have considered the possibility of designing special DE actions for rural communities.

## 5 Conclusions

Based on the analyses of the data collected, the following conclusions can be drawn:

- The survey shows that most organisations carry out the same activities or implement the same practices in urban and rural areas, without taking population characteristics and environmental features into account. Few studies are performed to profile the target rural population, so that DE actions match its characteristics and thus become more effective. To this point, participatory actions should be implemented promoting gender equity in which women and young people are the main recipients.
- Planning is very important when taking quality DE action. Preliminary analysis and ex-post evaluation can help when adapting DE to rural areas. The lack of preliminary analysis can lead to inconsistencies or inadequacies that may hinder performance and ultimately lead to failure in goal achievement. Likewise, ex-post evaluation is the most effective tool for improvement, as it helps identify and solve mistakes so as not to make them in future projects, and assess relevance, impact, effectiveness and participation, among other factors. To analyse the impact of the actions carried out, it is essential to design an evaluation plan that has precise indicators, carry out a monitoring, collection and analysis of information, with all of which an evaluation report must be written. It is important to carry out all this process together with all the actors that have participated in the process.
- The answered questionnaires showed no evidence of public budgets specifically allocated to DE and awareness raising in rural areas. Public administrations should get involved if DE goals are to be achieved, especially in rural environments, envisaging, consolidating, and ensuring financing resources to prevent rural areas from being overshadowed by cities.

DE should be a topic of interest in rural areas on the European agenda, with the development of specific actions that contribute to social change towards fair and sustainable development, that is, to creating a better world for all.

## 6 References

- ARGIBAY M, CELORIO G (2005). La Educación para el Desarrollo. Gobierno Vasco, Vitoria. [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0023/La\\_educacion\\_para\\_el\\_desarrollo.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0023/La_educacion_para_el_desarrollo.pdf), accessed May 26, 2018.
- ASAH ST (2015). Post-2015 Development Agenda: Human Agency and the Inoperability of the Sustainable Development Architecture. *Journal of Human Development and Capabilities* 16(4).
- BALLESTEROS GARCÍA C (2002). Supermercados de la solidaridad. In: Nieto L (ed.). *La ética de las ONGD y la lógica mercantil*. Icaria, Barcelona, pp. 89-134.
- BALBIS J (2001). NGOs, Governance and Development in Latin America and the Caribbean. UNESCO MOST Discussion Paper-N 53. UNESCO, Paris. <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most-00-0-0--0prompt-10---4-----0-1--1-en-50---20-preferences---00031-001-1-0windowsZz-1256-00&cl=&d=HASH01000b50ae2385471f29df53&x=1>, accessed May 26, 2018.
- BEBBINGTON AJ, HICKEY S, MITLIN DC (2008). Can NGOs Make a Difference?: The Challenge of Development Alternatives. In: Bebbington AJ, Hickey S and Mitlin DC (eds.). *Can NGOs Make a Difference?: The Challenges of Development Alternatives*. Zed Books, London, pp. 3-37.
- BONI A (2014). Un análisis de los discursos institucionales en la cooperación y la educación desde la perspectiva de la educación para la ciudadanía global: Reflexiones a partir del caso español. *Sinergias* 1:101-115. <http://www.sinergiased.org/index.php/revista/item/56-un-analisis-de-los-discursos-institucionales-en-la-cooperacion-y-la-educacion>, accessed December 20, 2017.
- BONI A, PÉREZ-FOGUET A (2008). Introducing Development Education in Technical Universities: Successful Experiences in Spain. *European Journal of Engineering Education* 33(3):343-354. <http://dx.doi.org/10.1080/03043790802088723>, accessed December 15, 2017.
- BOURN, D (2014). *La teoría y la práctica de la educación para el desarrollo: una pedagogía para la justicia social global*. Routledge, London.
- BOURN D (2015a). *The Theory and Practice of Development Education: A Pedagogy for Global Social Justice*. Routledge, London.
- BOURN D (2015b) From Development Education to Global Learning: Changing agendas and possibilities. *Policy and Practice: A development education review* (20):18-36. [https://www.developmenteducationreview.com/sites/default/files/Issue%2020A4%20\(1\).pdf#page=21](https://www.developmenteducationreview.com/sites/default/files/Issue%2020A4%20(1).pdf#page=21), accessed February 8, 2018.
- CARBONE M (2008). Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration* 30(3):323-342.
- CARRACEDO BUSTAMANTE M, DOMENECH LLORENTE E, PÉREZ-MIGUEL L (2017). Marco introductorio. In: *Observatory of International Development Cooperation of the University of Valladolid (OCUVa)* (ed.). *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo*. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 project, Valladolid, pp13-18. <https://www.ruraldearagenda.eu/documents/10593/203336/Diagn%C3%B3stico+RDA/eb1789d3-8558-47ed-aa0f-455e0f8efcd1>, accessed January 17, 2018.
- CENTRE TRICONTINENTAL (1998). *Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?* L'Harmattan, Paris.
- CLARK J (1991). *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. Earthscan, London.

- DARNTON A, KIRK M (2011). *Finding Frames: New Ways to Engage the UK Public in Global Poverty*. Oxfam, Department for International Development (DFID), London.
- DOMENECH LLORENTE E, CARRACEDO BUSTAMANTE M, PÉREZ-MIGUEL L (2017). Diseño metodológico. In: *Observatory of International Development Cooperation of the University of Valladolid (OCUVa)* (ed.). *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo*. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 project, Valladolid, pp. 19-22. <https://www.ruraldearagenda.eu/documents/10593/203336/Diagn%C3%B3stico+RDA/eb1789d3-8558-47ed-aa0f-455e0f8efcd1>, accessed January 17, 2018.
- EDWARDS M, FOWLER A (2002). *NGO Management*. Earthscan, London.
- EDWARDS M, HULME D (1995). *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. West Hartford, London. Kumarian, Earthscan.
- ERRO SALA J, VENTURA J (2002). El trabajo de comunicación de las ONGD en el País Vasco. Hegoa, Bilbao. [http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/147/comunicacion\\_ongs\\_pasis\\_vasco.\\_investigacion.pdf?1488539559](http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/147/comunicacion_ongs_pasis_vasco._investigacion.pdf?1488539559), accessed January 17, 2018
- EUROPEAN MULTI-STAKEHOLDER STEERING GROUP ON DEVELOPMENT EDUCATION (2007). *The European Consensus on Development: The Contribution of Development Education & Awareness Raising*. DEEP Program, European Commission.
- EUROPEAN MULTI-STAKEHOLDER STEERING GROUP ON DEVELOPMENT EDUCATION (2010). *European Development Education Monitoring Report «DE Watch»*. DEEP Program, European Commission.
- FOLEY C (2008). Developing critical thinking in NGO field staff. *Development in Practice* 18 (6):774-778. <http://dx.doi.org/10.1080/09614520802386827>, accessed January 17, 2018.
- GADOTTI M (2008). Education for Sustainability: A Critical Contribution to the Decade of Education for Sustainable Development. *Green Theory & Praxis The Journal of Ecopedagogy* 4(1). DOI:10.3903/gtp.2008.1.3.
- GÓMEZ-QUINTERO JD, MORENO FERNÁNDEZ JR, JACOTE SIMANCAS C, ALMAGUER KALIXTO P, CABEZUDO BALLESTEROS E, TAPIADOR VILLANUEVA R, DIESTE GRACIA B *et al.* (2017). *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global*. Provincia de Zaragoza. Cooperation for Development at the University of Zaragoza, Zaragoza. <http://www.dpz.es/areas/bienestar-social-y-desarrollo/ficheros/diagnostico-educacion-para-el-desarrollo-y-la-ciudadania-global>, accessed January 17, 2018.
- HÖCK S (2004). Structures for the Support of Development Education in Europe. *Zeitschrift für Entwicklungspädagogik und internationale Bildungsforschung* 2:7-14. [https://www.pedocs.de/volltexte/2013/6144/pdf/ZEP\\_2\\_2004\\_Hoeck\\_Structures\\_for\\_support.pdf](https://www.pedocs.de/volltexte/2013/6144/pdf/ZEP_2_2004_Hoeck_Structures_for_support.pdf), accessed May 20, 2018.
- HULME D, EDWARDS M (1997). *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* St. Martin's Press, New York.
- IRANZO A (2017). La comunicación de las ONGD: la lenta erosión del enfoque caritativo dominante. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social «Disertaciones»* 10(1):66-83. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.4910>, accessed May 20, 2018.
- KORTEN D (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Kumarian Press, West Hartford.
- KRAUSE J (2010). *European Development Education Monitoring Report «DE Watch»*. DEEP, Brussels.
- LLISTAR D (2009). *Anticooperación*. Icaria, Barcelona.
- MARTÍNEZ-SCOTT S (2014). *La Educación para el Desarrollo en la formación inicial del profesorado. Estudio de casos en la asignatura Educación para la paz y la igualdad*. PhD diss., University of Valladolid, Facultad de Educación de Segovia. <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/5691/1/TESIS563-140728.pdf>, accessed December 20, 2017.
- MARTÍNEZ-SCOTT S, MONJAS AGUADO R, VÍRSEDA PASTOR R, SAN ROMUALDO VELASCO L (2017). Estudio de la Educación para el Desarrollo en el ámbito de las ONG y OSC. In: *Observatory of International Development Cooperation of*

- the University of Valladolid (OCUVa) (ed.). *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo*. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 project, Valladolid, pp. 109-125. <https://www.ruraldearagenda.eu/documents/10593/203336/Diagn%C3%B3stico+RDA/eb1789d3-8558-47ed-aa0f-455e0f8efcd1>, accessed January 17, 2018.
- MCKERNAN J (2001). *Investigación-acción y currículo*. Morata, Madrid.
- MCNEILL D, ST. CLAIR AL (2011). Poverty, Human Rights, and Global Justice: The Response-Ability of Multilateral Organizations. *Globalizations* 8:97-111. <https://doi.org/10.1080/14747730600702840>, accessed December 20, 2017.
- MIGUEL GONZÁLEZ LJ (2012). *Educación para el Desarrollo en Castilla y León: cómo vemos el mundo*. Observatory of International Development Cooperation of the University of Valladolid (OCUVa), Valladolid. <https://www.eii.uva.es/webcooperacion/doc/observatorio/ED.pdf>, accessed December, 20 2017.
- MUÑOZ CHACÓN IP (2015). *El alcance mediático de los gabinetes de comunicación de las ONGD pro inmigrantes. Análisis de la campaña «¿Y tú de quién eres?» de la fundación Sevilla Acoge en 2013*. PhD diss., University of Seville. <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/33172>, accessed December 20, 2017.
- NUSSBAUM MC (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- NUSSBAUM MC (2015). Philosophy and Economics in the Capabilities Approach: An Essential Dialogue. *Journal of Human Development and Capabilities* 16(1):1-14. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.983890>, accessed December 20, 2017.
- ORTEGA CARPIO ML (1994). *Las ONGD y la crisis de desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Iepala, Madrid.
- ORTEGA CARPIO ML, SIANES A, CORDÓN R (2015). El rol de la universidad en el proceso de Educación para el Desarrollo: un análisis comparado de sus documentos estratégicos. *Sinergias* 2:64-78. <http://www.sinergiased.org/index.php/revista/item/72-universidad-ed-proceso>, accessed May 17, 2018.
- PARK SY (2007). *Citizenship Education Through NGOs*. <http://www.citized.info/pdf/commarticles/Citizenship%20Education%20through%20NGOs%20-%20sun%20young.pdf>, accessed December 20, 2017.
- PARK SY, SENEGAČNIK J, MBUGUA WANGO G (2007). The Provision of Citizenship Education Through NGOs: Case Studies from England And South Korea. *Journal of Comparative and International Education* 37(3):417-420.
- PÉREZ-MIGUEL L, DOMENECH LLORENTE E (2017). Opinión de sectores: grupos de trabajo locales. In: *Observatory of International Development Cooperation of the University of Valladolid (OCUVa) (ed.). Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo*. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 project, Valladolid, pp. 155-178. <https://www.ruraldearagenda.eu/documents/10593/203336/Diagn%C3%B3stico+RDA/eb1789d3-8558-47ed-aa0f-455e0f8efcd1>, accessed January 17, 2018.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011). *Renovando nuestro papel: hacia la transformación social*. In: Martínez I (ed.). *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social*. Editorial 2015 y más, Madrid, pp. 69-89. [http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando\\_el\\_papel.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf), accessed December 20, 2017.
- RAJACIC A, SURIAN A, FRICKE HJ, KRAUSE J, DAVIS P (2010). *DEAR in Europe-Recommendations for Future Interventions by the European Commission*. Final Report of the Study on the Experience and Actions of the Main European Actors Active in the Field of Development Education and Awareness Raising. [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/d/d4/Final\\_Report\\_DEAR\\_Study.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/d/d4/Final_Report_DEAR_Study.pdf), accessed January 17, 2018.
- RIBEIRO AB, CAETANO A, MENEZES I (2016). Citizenship Education, Educational Policies and NGOs. *British Educational Research Journal* 42(4):646-664.
- RIBEIRO AB, RODRIGUES M, CAETANO A, PAIS S, MENEZES I (2012). Promoting Active Citizens?: The Critical Vision of NGOs over Citizenship Education as an Educational Priority across Europe. *International Journal of Progressive Education* 8 (3):32-47. <http://inased.org/v8n3/ijpev8n3.pdf>, accessed January 17, 2018.
- RODRÍGUEZ SAN JULIÁN E, BONI A, ARIAS B, BALLESTEROS JC, MEJÍAS I (2014). *Evaluación ex ante en Educación para el Desarrollo: una propuesta de indicadores*

- en el ámbito formal. UPV/AECID, Valencia. [http://www.mastercooperacion.upv.es/images/mcad/cuad\\_ed2.pdf](http://www.mastercooperacion.upv.es/images/mcad/cuad_ed2.pdf), accessed January 17, 2018.
- RUIZ VARONA JM (2012). Educación para el Desarrollo en las escuelas de Cantabria: diagnóstico, propuestas y recursos. [https://web.unican.es/unidades/cooperacion-internacional-desarrollo/Documents/publicaciones/RuizVarona\\_EDEscuelasCantabria2012.pdf](https://web.unican.es/unidades/cooperacion-internacional-desarrollo/Documents/publicaciones/RuizVarona_EDEscuelasCantabria2012.pdf), accessed January 17, 2018.
- RURAL DEAR AGENDA-EYD (2015). Development Education in European Rural Areas. 2015. <https://www.ruraldearagenda.eu/documents/10593/11645/Resumen+Proyecto+%C2%A8Rural+DEAR+Agenda%C2%A8.pdf/e7e4898d-ecb3-449e-a578-5386e40addb3>, accessed January 17, 2018.
- SALINAS RAMOS K (2014). *Acercando la Educación para el Desarrollo a la escuela: una mirada internacional, una mirada local*. Gráficas Castuera, Pamplona.
- SCHEUNPFLUG A, MCDONNELL I (2008). Building Public Awareness of Development: Communicators, Educators and Evaluation. Policy Brief 35. OECD Development Centre, Paris. <http://www.oecd.org/dev/41043735.pdf>, accessed May 15, 2018.
- SEN A (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development* 6(2):151-166. <http://dx.doi.org/10.1080/14649880500120491>, accessed January 17, 2018.
- SENILLOSA I (1998). A New Age of Social Movements: A Fifth Generation of Non-Governmental Development Organizations in the Making. *Development in Practice* 8(1):40-53.
- SIANES A, ORTEGA CARPIO ML, CORDÓN R (2014). ¿Puede la educación para el desarrollo promover una mayor coherencia de políticas para el desarrollo? *Revista de Economía Mundial* 37:249-278. <http://www.redalyc.org/pdf/866/86632964011.pdf>, accessed May 20, 2018.
- SMITH B (2008). International Non-Governmental Development Organizations and Their Northern Constituencies: Development Education, Dialogue and Democracy. *Journal of Global Ethics* 4(1):5-18. <http://dx.doi.org/10.1080/17449620701855270>, accessed January 20, 2018.
- ST. CLAIR AL (2006). Global Poverty: Development Ethics Meets Global Justice. *Globalizations* 3(2):139-157. <https://doi.org/10.1080/14747730600702840>, accessed May 17, 2018.
- ST. CLAIR AL (2011). Ideas in Action: «Human Development» and «Capability» as Intellectual Boundary Objects. In: Saetnan AR, Lomell HM, Hammer S (eds.). *The Mutual Construction of Statistics and Society*. Routledge, London, pp. 136-153.
- TKACIK J (2015). Beyond GDP for Beyond 2015. *Journal of Human Development and Capabilities* 16(4):619-614. <http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2015.1106452>, accessed January 17, 2018.
- TORREGO L, MARBÁN JM (2017). Opinión de personas expertas: método Delphi. In: *Observatory of International Development Cooperation of the University of Valladolid (OCUVa)* (ed.). *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en el ámbito rural europeo*. Rural DEAR Agenda-EYD 2015 project, Valladolid, pp. 179-196. <https://www.ruraldearagenda.eu/documents/10593/203336/Diagn%C3%B3stico+RDA/eb1789d3-8558-47ed-aa0f-455e0f8efcd1>, accessed January 17, 2018.
- TREVIÑO RANGEL J (2004). Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado Mexicano. *Foro Internacional* 3(177):509-539.
- UNESCO (2015). *Global Citizenship Education. Topics and Learning Objectives*. UNESCO, Paris.
- UNITED NATIONS (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/Res/70/1. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), accessed February 10, 2018.
- VALERO AMARO V (2015). *Orientación al mercado en las ONGD españolas. Análisis de su influencia sobre la innovación y el desempeño*. PhD diss., University of Extremadura, Badajoz. <http://dehesa.unex.es/handle/10662/4119?locale-attribute=en>, accessed May 15, 2018.

# **La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia**

**Israel BIEL-PORTERO**  
israel.bielp@campusucc.edu.co  
Universidad Cooperativa  
de Colombia, Pasto  
(Colombia)

# **Inclusion of persons with disabilities in the Colombian peace agreements**

**Romel Armando HERNÁNDEZ-SILVA**  
romel.hernandez@campusucc.edu.co  
Universidad Cooperativa  
de Colombia, Pasto  
(Colombia)

## **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. La discapacidad como materia de derechos humanos**
- 3. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**
- 4. Discapacidad y conflicto armado**
- 5. La discapacidad en los acuerdos de paz con las FARC-EP**
- 5. Conclusión**
- 6. Referencias**

# La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia

**Israel BIEL-PORTERO**  
israel.bielp@campusucc.edu.co  
Universidad Cooperativa  
de Colombia, Pasto  
(Colombia)

## Inclusion of persons with disabilities in the Colombian peace agreements

**Romel Armando HERNÁNDEZ-SILVA**  
romel.hernandez@campusucc.edu.co  
Universidad Cooperativa  
de Colombia, Pasto  
(Colombia)

### Citar como/Cite as:

Israel Biel-Portero I, Hernández-Silva RA (2019). La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):86-107. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.364

### Resumen

Existe una especial conexión entre discapacidad y conflicto armado. Las situaciones graves de violencia no solo generan nuevas discapacidades, sino que agravan las existentes. Teniendo en cuenta que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos, así como el alto número de víctimas del conflicto que tienen algún tipo de discapacidad, hubiese sido deseable que el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP en Colombia incluyese un enfoque específico sobre discapacidad. Su ausencia puede contribuir a perpetuar su situación de exclusión. En el proceso de negociación con el ELN, se abre una posibilidad para subsanar esta omisión.

**Palabras clave:** discapacidad, derecho internacional, derechos humanos, conflicto armado, proceso de paz, víctimas.

### Abstract

There is a noteworthy relationship between disability and armed conflict. The critical situations of violence, besides causing new-fangled disabilities, may intensify the existing ones. Taking into consideration that the term «disability» is a human rights issue as well as the high quantity of victims of the conflict who in fact have any sort of disability, it could have been significant that the Colombian peace agreement with FARC-EP has encompassed a specific disability approach. Therefore, the absence of this perspective may perpetuate its exclusion. Throughout the current negotiation process with ELN, an opportunity is opened to mend this omission.

**Keywords:** disability, International Law, human rights, armed conflict, peace process, victims.

# 1 Introducción

Según la Organización Mundial de la Salud, el 15 % de la población mundial, más de 1000 millones de personas, tiene algún tipo de discapacidad. Pese a que la discapacidad puede manifestarse de formas muy diferentes, estas personas tienen algo en común: las enormes dificultades que enfrentan para poder ejercer sus derechos, así como la mayor propensión con la que estos son violados o negados en comparación con quienes no tienen una discapacidad. Más que un grupo vulnerable, las personas con discapacidad constituyen un grupo sistemáticamente vulnerado en sus derechos humanos. Como resultado, estas personas no participan en condiciones de igualdad con los demás quedando, en muchas ocasiones, excluidas de sociedades que ni aceptan ni valoran su diferencia. Ante esta situación, el derecho constituye uno de los instrumentos necesarios para superar los obstáculos que habitualmente encuentran, especialmente el derecho internacional, ya que han sido las grandes organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, las que han liderado las iniciativas en la materia.

La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad terminó de consolidar la perspectiva de la discapacidad basada en su consideración como materia de derechos humanos. Esto supone que las personas con discapacidad son y deben ser titulares de derechos y obligaciones, por lo que los Estados deben asegurar que todas ellas puedan ejercer cada uno de sus derechos y libertades de forma plena, efectiva y no discriminatoria. Pese a ello, el cumplimiento satisfactorio de estas obligaciones está lejos de ser una realidad.

Pese a que Colombia ratificó la Convención y la incorporó a su ordenamiento jurídico interno, aún debe adaptar una parte sensible para armonizarlo con estas nuevas obligaciones. Todavía no puede afirmarse que Colombia haya adoptado un enfoque de derechos basado en la perspectiva de la discapacidad. Así, aunque el proceso de paz iniciado con las FARC-EP pueda albergar grandes esperanzas para una parte importante de la población, la ausencia de un enfoque específico de este tipo puede terminar por ahondar en la exclusión e invisibilización que cada día sufren miles de colombianos con discapacidad.

## 2 La discapacidad como materia de derechos humanos

Hoy no se cuestiona que la discapacidad es una materia de derechos humanos y, por tanto, las personas con discapacidad titulares de estos. Sin embargo, no siempre ha sido así. Hasta tiem-

pos recientes, las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad se enmarcaban en las políticas sociales de carácter asistencial de los Estados, sin existir un verdadero reconocimiento de derechos subjetivos. En las últimas décadas, los intentos por vincular la discapacidad y los derechos humanos se han sucedido de forma progresiva, principalmente impulsados desde el seno de las Naciones Unidas; dicho proceso ha culminado con la aprobación y entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La evolución en el modo de regular la discapacidad no es fruto de la casualidad, sino el resultado del cambio en las actitudes y su reflejo en el derecho positivo. El *modelo individual* de la discapacidad, basado en las limitaciones médicas de cada individuo, fue gradualmente sustituido por el *modelo social*, que fundamentaba la falta de participación de las personas con discapacidad en la persistencia de una serie de barreras en el entorno de carácter excluyente (Finkelstein 1980 y Oliver 1996). Estas barreras, que pueden ser jurídicas, económicas, sociales o físicas, actúan, de forma directa o indirecta, sobre las personas con discapacidad, lo que las excluye y segrega (Lawson, 2007, p. 572). En el marco jurídico internacional, el modelo social ha evolucionado hacia un enfoque llamado *biopsicosocial*, que interrelaciona las condiciones individuales con las del entorno, y del que jurídicamente deriva un paradigma según el cual la discapacidad debe ser considerada como una materia de derechos humanos. Según esta forma de explicar la discapacidad, las personas con discapacidad son y deben ser titulares de derechos y obligaciones.

Las primeras actuaciones internacionales en materia de discapacidad, exceptuando algunos trabajos concretos de la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea Occidental, comenzaron con el final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la organización de las Naciones Unidas. El alto número de discapacidades que había provocado el conflicto exigía actuaciones concretas e inmediatas. La organización trató de asistir técnicamente a los Estados en esta tarea a través de la publicación de estudios y la celebración de seminarios especializados sobre el tratamiento médico de las discapacidades (Saulle 1981).

El enfoque de la discapacidad, en aquellos años, tenía un carácter marcadamente asistencial. Su fundamento radicaba en las políticas sociales de los Estados o, más bien, en las actitudes paternalistas de los poderes públicos basadas, fundamentalmente, en la caridad con los ciudadanos más desfavorecidos. Al considerarse que las limitaciones que la persona sufría se debían exclusivamente a sus circunstancias médicas, el objetivo de las políticas de los Estados no fue otro que subsanar ese déficit. Con el propósito de eliminar la *deficiencia* de la persona o, por lo menos, de reducir sus consecuencias negativas, la atención médica y la rehabilitación del

individuo con discapacidad fueron los ejes sobre los que se estructuró la regulación jurídica de la discapacidad.

No se intuía relación alguna entre la discapacidad y los derechos humanos. Los problemas de las personas con discapacidad para participar en la sociedad no eran considerados una cuestión jurídica sino, más bien, médica. De este modo, no hubo referencia alguna a las personas con discapacidad ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup> ni en los Pactos Internacionales de 1966.<sup>2</sup> Ni siquiera se consideró expresamente como motivo de discriminación. Lo mismo ocurría en el marco regional europeo y americano. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>3</sup> piedra angular del sistema interamericano de derechos humanos, no incluyó ninguna referencia a las personas con discapacidad.

Fue, desde el propio movimiento asociativo de las personas con discapacidad, iniciado en los países anglosajones a finales de la década de los sesenta, donde se comenzó a exigir a los poderes públicos un cambio en el tratamiento de la discapacidad. Los activistas con discapacidad reclamaban que les fuesen reconocidos y respetados sus derechos y libertades, como ocurría con otros grupos de personas históricamente marginados. Fue así como comenzó a cuestionarse el modelo individual de la discapacidad y a proponerse el cambio hacia el modelo social, dirigido a modificar las estructuras sociales de carácter excluyente (Seoane 2012).

Ante estas reclamaciones, la Asamblea General de Naciones Unidas comenzó a reorientar las actuaciones de la organización en la materia (Degener 2003). En aquellos momentos, sus actuaciones se redujeron a la adopción de dos declaraciones con valor meramente recomendatorio: la Declaración de los Derechos del *Retrasado Mental* de 1971<sup>4</sup> y la Declaración de Derechos de los *Impedidos* de 1975.<sup>5</sup> A estas siguieron la proclamación de 1981 como Año Internacional de los *Impedidos*,<sup>6</sup> la declaración del Decenio Mundial de Naciones Unidas para los *Impedidos* (1983-1992)<sup>7</sup> y la adopción del Programa de Acción Mundial para los *Impedidos*,<sup>8</sup> que contenía los principios y directrices para la acción nacional e internacional en lo relativo a la prevención, la rehabilitación y la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad. En la misma línea, durante la fase final del Decenio, vieron la luz las Directrices de Tallin para el Desarrollo de los Recursos Humanos en la Esfera de los *Impedidos* de 1989<sup>9</sup> y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental de 1991.<sup>10</sup> Pese a que todos ellos eran textos sin fuerza jurídica vinculante, se estaba preparando el camino hacia un mayor compromiso por parte de los Estados.

La indiferencia hacia la discapacidad en la normativa de la Organización de los Estados Americanos llegó a su fin en 1988, con la adopción del Protocolo de San Salvador en Materia de Derechos

- 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.
- 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y en vigor desde el 3 de enero de 1976 y el 23 de marzo de 1976, respectivamente.
- 3 Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica (Costa Rica), y en vigor desde el 18 de julio de 1978.
- 4 Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, adoptada por la resolución de la Asamblea General 2856 (XXVI), del 20 de diciembre de 1971.
- 5 Declaración de Derechos de los Impedidos, adoptada por la resolución de la Asamblea General 3447 (XXX) del 9 de diciembre de 1975.
- 6 Resolución de la Asamblea General 31/123 del 16 de diciembre de 1976, por la que se proclama el Año Internacional de los Impedidos (1981).
- 7 Resolución de la Asamblea General 37/53 del 3 de diciembre de 1982 sobre la ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos, por la que se declara el Decenio Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992).
- 8 Programa de Acción Mundial para los Impedidos, adoptado por la resolución de la Asamblea General 37/52 del 3 de diciembre de 1982.
- 9 Resolución de la Asamblea General 44/70 del 8 de diciembre de 1989.
- 10 Resolución de la Asamblea General 46/119 del 17 de diciembre de 1991.

Económicos, Sociales y Culturales,<sup>11</sup> que dedicó su artículo 18 a la protección de los *minusválidos*. Pese a que el enfoque utilizado se aproximaba más a las antiguas declaraciones de Naciones Unidas que al modelo social, el Protocolo de San Salvador supuso un avance cualitativo para el sistema interamericano, pues fue el primer instrumento jurídicamente vinculante en reconocer expresamente derechos por razón de discapacidad.

Las Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales que, bajo su impulso, adoptaron explícita o implícitamente el modelo social de la discapacidad, habían comenzado a reconocer derechos específicos por razón de discapacidad y a centrar sus esfuerzos en eliminar o transformar las barreras que limitaban la participación de aquellos ciudadanos. Pero, salvo contadas excepciones, seguían haciéndolo a través de instrumentos no vinculantes, más dirigidos a promover que a proteger los derechos de las personas con discapacidad. En aquellos momentos, la discapacidad no estaba incluida en la agenda internacional de derechos humanos.

En 1992, Leandro Despouy, quien había sido nombrado relator especial de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección a las Minorías en materia de discapacidad y derechos humanos, presentó su informe final: *Los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad* (Despouy 1993). En él afirmaba, de forma expresa, que la discapacidad era una *cuestión* de derechos humanos, en cuya solución debían participar todos los órganos de vigilancia de aquellos. Se iniciaba una nueva etapa en la que la discapacidad se confirmaba como materia de derechos humanos. Así, se encargaron de refrendarlo: primero, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general número 5<sup>12</sup> y, seguidamente, la desaparecida Comisión de Derechos Humanos,<sup>13</sup> el relator especial sobre Discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social<sup>14</sup> o la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>15</sup>

Aunque eran titulares de los mismos derechos que cualquier otra persona, tiene reconocidos en los tratados generales y específicos de derechos humanos los órganos de vigilancia de aquellos apenas habían considerado a las personas con discapacidad en el desempeño de sus labores de supervisión (Quinn y Degener 2002). De alguna manera, pese a los progresos conseguidos, seguían siendo invisibles en su relación con los derechos humanos. Por eso, el gran objetivo que subyacía con la celebración del mencionado Decenio Mundial era culminarlo con la adopción de un tratado internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. La falta de compromiso de los Estados motivó que dicho texto adquiriese finalmente la forma de resolución de la Asamblea General, con valor meramente recomendatorio. Fue así como la Asamblea General adoptó, en 1993, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.<sup>16</sup> En ellas se recogían los avances logrados durante el decenio, proclamando

- 11 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en San Salvador (El Salvador) el 17 de noviembre de 1988, y en vigor desde el 16 de noviembre de 1999.
- 12 Observación general número 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a las personas con discapacidad, de 1994 (E/C.12/1994/13).
- 13 Concretamente, en sus resoluciones 1998/31, 2000/51, 2002/61, 2003/49, 2004/52 y 2005/65, sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad. Con posterioridad, el Consejo de Derechos Humanos ha continuado la labor iniciada por la Comisión, reafirmando su compromiso en la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad.
- 14 Informe del relator especial sobre supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes en el período comprendido entre 2000 y 2002 (E/CN.5/2002/4).
- 15 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los progresos alcanzados en la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Estudio sobre los Derechos Humanos y la Discapacidad (E/CN.4/2005/82).
- 16 Normas Uniformes de Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la Asamblea General a través de su resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993.

formalmente el modelo de derechos humanos y regulando las obligaciones que los Estados debían asumir para lograr la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad (Lindqvist 1995).

Fruto de este impulso, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, la Organización de los Estados Americanos se convertiría en la primera organización internacional en promover la redacción de un tratado de derechos humanos específico sobre discapacidad: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999.<sup>17</sup> Esta Convención posee ciertas particularidades, como el hecho de dedicar su articulado a precisar obligaciones estatales sin un reconocimiento expreso de derechos subjetivos, que denotan que su inspiración es más próxima a la normativa estadounidense sobre discapacidad que a los tratados internacionales de derechos humanos (Courtis 2003, p. 114).

En definitiva, la ausencia de un tratado internacional específico que regulase con carácter universal los derechos humanos de las personas con discapacidad las había situado en una posición de desventaja legal respecto a otros grupos vulnerables, lo que se traducía en una limitación significativa de la efectividad en el ejercicio y respeto de sus derechos y libertades.

### 3

## La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Sin mecanismos específicos de supervisión, los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos habían demostrado ser insuficientes para garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Además, como consecuencia de las dudas que todavía persistían, era necesario consolidar, de forma definitiva, el reconocimiento de la discapacidad como verdadera materia de derechos humanos. En este contexto, México planteó en 2001, ante Naciones Unidas, la posibilidad de crear un tratado específico que regulase los derechos de las personas con discapacidad. Pese a que otras propuestas similares habían sido desestimadas con anterioridad, la Asamblea General atendió, esta vez, la petición y decidió establecer un Comité Especial para que examinara «propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación».<sup>18</sup>

El Comité Especial establecido por la Asamblea General comenzó su primer período de sesiones en 2002, procediendo al estudio de todas aquellas recomendaciones y opciones formuladas por los

17 Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada el 7 de junio de 1999 en Ciudad de Guatemala (Guatemala), y en vigor desde el 14 de septiembre de 2001.

18 Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 56/168 del 19 de diciembre de 2001 sobre una convención internacional general e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.

Estados, organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como por diferentes expertos. Pese al escepticismo imperante, las reuniones del Comité Especial continuaron de forma ininterrumpida hasta que, tras concluir las negociaciones en 2006, se adoptó el proyecto definitivo de convención.<sup>19</sup> El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo.<sup>20</sup> El proceso de firma y ratificación se abrió el 30 de marzo de 2007. Ese día, 82 Estados firmaron la Convención, de los cuales 44 procedieron también a la firma del Protocolo facultativo. Nunca una Convención de las Naciones Unidas había conseguido un número tan elevado de signatarios el mismo día de su apertura a la firma.

El 3 de mayo de 2008 tanto la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como su Protocolo facultativo entraron en vigor.<sup>21</sup> Como ya se ha afirmado en otro lugar, este hecho ha supuesto la consagración definitiva de la perspectiva de derechos humanos de la discapacidad (Biel Portero 2011).

Colombia, que había firmado el texto de la Convención el mismo día de apertura a la firma, la incorporó al orden interno mediante la Ley 1346 del 31 de julio de 2009, siendo declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-293 del 21 de abril de 2010. El 10 de mayo de 2011 fue depositado ante la Secretaría General de las Naciones Unidas el respectivo instrumento de ratificación, por lo que, de acuerdo con lo previsto en su texto, entró en vigor para nuestro país un mes después. No ha ocurrido lo mismo con el Protocolo facultativo que, hasta la fecha, no ha sido siquiera firmado.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un tratado extenso, compuesto por 50 artículos, precedidos de un detallado «Preámbulo». Los primeros cuatro artículos se refieren al propósito, las definiciones de los principales términos de la Convención y los principios y obligaciones generales. A continuación, se contienen los 26 artículos, que reconocen el amplio catálogo de derechos humanos de los que son titulares las personas con discapacidad, sin división alguna entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como las obligaciones de los Estados derivadas de estos y algunos presupuestos y condiciones necesarios para su ejercicio. Los siguientes 10 artículos vienen referidos a la aplicación y la supervisión, nacional e internacional, de las disposiciones del Convenio. Finalmente, los últimos 10 artículos regulan las disposiciones finales.

Junto con la Convención, fue adoptado su Protocolo facultativo, donde se reconoce la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para recibir comunicaciones individuales, así como para realizar investigaciones en caso de violaciones graves o sistemáticas de la Convención. Fue la reticencia de diversos Estados a incorporar un mecanismo de supervisión de la

19 Informe final del Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, del 6 de diciembre de 2006 (A/61/611).

20 Resolución de la Asamblea General 61/106, del 13 de diciembre de 2006.

21 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo facultativo, aprobados por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006 en su resolución 61/106, abiertos a la firma y ratificación el 30 de marzo de 2007, y en vigor desde el 3 de mayo de 2008.

aplicación de la Convención lo que condujo a la elaboración de este instrumento.

Conforme a su artículo 1, la Convención tiene como propósito «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». Como afirma Lawson, la Convención pretende ir más allá de los principios tradicionales de igualdad y no discriminación para abarcar el amplio catálogo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y su ejercicio y disfrute por las personas con discapacidad (Lawson 2007, p. 590).

En el segundo párrafo de ese mismo artículo, se realiza una aproximación al concepto de discapacidad al precisar que «las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Cabe hacer dos apuntes al respecto: por un lado, que este concepto es coherente con el mencionado modelo biopsicosocial de la discapacidad, ya que sitúa el fundamento de la discapacidad en la interacción de las circunstancias personales del sujeto con las barreras del entorno y, por otro, que no estamos ante un concepto rígido. En tanto se dice que las personas con discapacidad «incluyen» los supuestos vistos, debe entenderse que pueden existir otros casos más allá de los anteriores que también estuviesen incluidos en el concepto. De este modo, los Estados podrán, si así lo consideran, ampliar los supuestos previstos en la Convención. Esto permite dotar de cierto dinamismo al significado de «discapacidad», adaptándolo a las circunstancias futuras, pues, como se reconoce en el Preámbulo, es un «concepto que evoluciona».

El artículo 3 contiene los principios generales que servirán de orientación en la interpretación y aplicación de la Convención. Según el precepto, los ocho principios que informarán la Convención son: el respeto de la dignidad inherente; la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

El principio de no discriminación es un principio central, uno de los pilares de la Convención, que interactúa de forma transversal con los diversos derechos reconocidos en ella. Además, este principio es objeto de desarrollo en el artículo 5, que reconoce el derecho a la igualdad y la no discriminación. En el artículo 2, se define la

discriminación por motivos de discapacidad como «cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo». Precisa el artículo que dicho concepto incluye «todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables». Los ajustes razonables son, según el mismo artículo 2, «las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

Los ajustes razonables constituyen un elemento clave de la Convención y una obligación básica para los Estados. Precisamente, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha mostrado, de forma reciente, su preocupación por el hecho de que, en el ordenamiento jurídico colombiano,

no se reconozca la denegación de ajustes razonables como una forma de discriminación y la poca aplicación de estos ajustes razonables. Le preocupa asimismo que no se reconozca y combata la discriminación múltiple e interseccional, el bajo número de quejas presentadas por la denegación de ajustes razonables y que las quejas registradas no estén claramente desglosadas por tipo de discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016a, párr. 14).

En la Convención se diferencian dos tipos de obligaciones dirigidas a los Estados: por un lado, las obligaciones específicas que derivan de cada uno de los derechos reconocidos en el articulado, cuyo contenido se halla intrínsecamente vinculado al derecho concreto del que resultan; por otro lado, con el artículo 4 de la Convención, se regulan las obligaciones generales de los Estados; estas son las obligaciones esenciales dirigidas a todo Estado parte que, como señala Quinn, inserta el tratado en el corazón de las políticas nacionales sobre discapacidad (Quinn 2006, p. 12). Según el primer apartado del artículo 4, los Estados «se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad».

Tal como establece el artículo 4.2, mientras que los Estados deberán garantizar, de forma inmediata, el ejercicio de los derechos civiles y políticos, la adopción de las medidas necesarias para asegurar el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales podrá realizarse de forma progresiva, de acuerdo con los recursos disponibles. Sin embargo, resulta una tarea enormemente confusa determinar los casos en que un derecho de la Convención responde exactamente a una categoría u otra (Koch 2009, Biel Portero 2011). No solo porque no existe distinción formal en el texto,

sino porque algunos derechos, al adaptarse a las especificidades de la discapacidad, contienen elementos propios de ambas generaciones. En cualquier caso, de acuerdo con los artículos 3 y 5 de la Convención, los Estados deben asegurar que todos los derechos reconocidos sean ejercidos de manera no discriminatoria, siendo esta una obligación de exigibilidad inmediata.

De este modo, la Convención no diferencia formalmente entre derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, y muchos de los preceptos entremezclan elementos propios de ambas categorías. Estos derechos, que son el núcleo de la Convención, incluyen el derecho a la vida (artículo 10); la protección en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (artículo 11); el igual reconocimiento como persona ante la ley (artículo 12); el acceso a la justicia (artículo 13), la libertad y seguridad de la persona (artículo 14); la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 15); la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (artículo 16); la protección de la integridad personal (artículo 17); la libertad de desplazamiento y nacionalidad (artículo 18); el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (artículo 19); el derecho a la movilidad personal (artículo 20); la libertad de expresión y de opinión y el acceso a la información (artículo 21); el respeto de la privacidad (artículo 22), así como del hogar y la familia (artículo 23); el derecho a la educación (artículo 24); el derecho a la salud (artículo 25); la habilitación y rehabilitación (artículo 26); el derecho al trabajo y al empleo (artículo 27); el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado y a la protección social (artículo 28); la participación en la vida política y pública (artículo 29); la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte (artículo 30), y el derecho a la accesibilidad (artículo 9).

Una de las cuestiones que suscita el reconocimiento de estos derechos consiste en determinar si la Convención ha creado nuevos derechos específicos para las personas con discapacidad o se ha limitado a adaptar los ya existentes a sus circunstancias particulares. Aunque el discurso oficial desde Naciones Unidas reiteró que, con la Convención, no se crearían nuevos derechos, mantener que simplemente adapta los derechos ya existentes a las personas con discapacidad no es del todo correcto. La Convención otorga carácter convencional, y por tanto vinculante, a diversos derechos que carecían de él, como los derechos a la accesibilidad, a la movilidad personal o a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad. Además, al adaptarlos a las particularidades de la discapacidad, la Convención modifica y reformula los conceptos sobre los que se asientan las regulaciones tradicionales de los derechos humanos hasta el punto de suponer una importante innovación en el derecho internacional de los Derechos Humanos (Kayess y French 2008, Mégret 2008, Biel Portero 2011).

Uno de los aspectos más novedosos de la Convención es el relativo a su aplicación y seguimiento (Quinn 2009, pp. 111 y ss.). El mecanismo de vigilancia previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tiene una vertiente nacional y otra internacional. En el plano nacional, de conformidad con el artículo 33, los Estados parte designaron los organismos públicos encargados de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención. En Colombia, el Sistema Nacional de Discapacidad, que opera fundamentalmente a través del Consejo Nacional de Discapacidad, es el mecanismo de coordinación para la aplicación de la Convención. En el plano internacional, además de prever la celebración de una Conferencia bianual de los Estados parte, que se reúnen para considerar todo asunto relativo a la aplicación de la Convención, se crea en el artículo 34 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La función básica del Comité es la consideración de los informes periódicos que los Estados parte están obligados a presentar, sobre los que podrá hacer las sugerencias y recomendaciones que estime oportunas. No obstante, en el Protocolo facultativo a la Convención se establecen dos procedimientos complementarios al examen de informes periódicos. Por una parte, el Comité podrá recibir y considerar comunicaciones individuales presentadas por personas o grupos que consideren ser víctimas de una posible violación de la Convención por un Estado. Por otra, el Comité podrá iniciar un procedimiento de investigación al recibir información fidedigna de violaciones graves o sistemáticas por un Estado de los derechos recogidos en la Convención. Desafortunadamente, Colombia todavía no ha prestado el consentimiento para someterse a ninguno de estos dos procesos previstos en el Protocolo.

Una década después de la entrada en vigor de la Convención, ya es posible sustentar que la discapacidad está plenamente integrada en la Agenda Internacional de Derechos Humanos. Que las violaciones de derechos que sufren las personas por razón de su discapacidad suponen una vulneración de sus derechos humanos también es hoy una afirmación difícil de rebatir. Tanto las organizaciones regionales con competencias en la materia, como los Estados que han consentido en quedar obligados por la Convención, deben promover un enfoque de la discapacidad basado en el reconocimiento de derechos. Y, en este nuevo marco jurídico, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad debe ser el instrumento que guíe los esfuerzos e iniciativas en la materia.

## **4** **Discapacidad y conflicto armado**

Existe una macabra conexión entre la discapacidad y los conflictos armados. Por un lado, los conflictos armados son una importante

causa de discapacidad, y no solo discapacidades físicas derivadas de los enfrentamientos, sino también de discapacidades psicosociales desarrolladas como consecuencia o resultado de las dinámicas del conflicto. Por otro lado, las personas con discapacidad encuentran mayores dificultades para ejercer sus derechos en contextos de conflicto armado y son afectadas por la violencia de manera más severa. Además, en situaciones de conflicto y emergencias, las personas con discapacidad suelen ser doblemente victimizadas: primero, por el hecho victimizante en sí pero, después, por la ausencia de una infraestructura humanitaria y de asistencia dirigida a ayudarlos y a proteger sus derechos (Mitchell y Karr 2014, p. xix).

En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recordado que «la no discriminación se debe garantizar en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, también sobre la base de las obligaciones dimanantes del derecho internacional humanitario, incluido el derecho sobre el desarme humanitario, a fin de hacer frente al mayor riesgo de discriminación contra las personas con discapacidad inherente a esas situaciones» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2018, párr. 43), precisando que los Estados tienen el deber de velar por «que no se reconstruyan las barreras tras las situaciones de conflicto armado, las emergencias humanitarias o los desastres naturales» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2017, párr. 79).

Estas circunstancias no son desconocidas para la Corte Constitucional. En su Auto 006 de 2009 reconoció que la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas con discapacidad, se acentúa en el marco del conflicto armado, «bien por sus limitaciones para la movilidad, para la comunicación, para el acceso a la información, o en el caso de las personas con discapacidad mental, para comprender los riesgos asociados al mismo». Por ello, y para prevenir los riesgos adicionales que estas personas son susceptibles de sufrir, la Corte puso de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque diferencial de discapacidad.<sup>22</sup>

Otro gran problema al respecto es que los sistemas de información suelen presentar serias imprecisiones durante los conflictos, lo que genera una gran incertidumbre en cuanto a la magnitud de la mortalidad y la discapacidad (Murray *et al.* 2002, p. 346). En Colombia, poco más de doscientas mil víctimas del conflicto armado, apenas el 2,5 % del total, han reportado algún tipo de discapacidad (Registro Único de Víctimas 2017). Si tenemos en cuenta que, en contextos de paz, el porcentaje de personas con discapacidad suele oscilar en torno al 15 % de la población y que, en situaciones de violencia, este porcentaje tiende a incrementarse, parece evidente que lo registrado en Colombia supone una cifra ridícula respecto al número real de personas con discapacidad afectadas por el conflicto.

22 Conviene recordar que la Constitución Política de Colombia de 1991 incluye diversas obligaciones para el Estado relativas a la adopción de medidas a favor de las personas con discapacidad. Así, mientras que el artículo 13 exige proteger especialmente «a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta», el artículo 47 de esta insta al Estado a adelantar «una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran».

Con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Colombia ha iniciado un interesante proceso de desarrollo normativo y armonización de su ordenamiento jurídico. Entre estas actuaciones, destaca la aprobación de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. De forma progresiva, el país está incorporando las disposiciones de la Convención a la realidad del país. Entre esas disposiciones, en el artículo 11 de la Convención («Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias»), se establece que

los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha precisado el alcance concreto de algunas de estas obligaciones de la Convención en sus diferentes observaciones generales; por ejemplo, ha insistido en el deber que tienen los Estados de respetar la autonomía individual y la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en situaciones de crisis (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2014a, párrs. 18 y 42), así como la importancia de garantizar la accesibilidad de los servicios de emergencia en situaciones de conflicto armado «a las personas con discapacidad, o de lo contrario no será posible salvarles la vida ni proteger su bienestar» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2014b, párr. 36).

Debido a que las personas con discapacidad resultan afectadas de forma desproporcionada por los conflictos violentos, y que muchas personas, incluyendo civiles, adquieren una discapacidad como consecuencia de aquellos, parecería tanto justo como sensato incluirlas en la mayor medida posible en los procesos de solución de conflictos y los esfuerzos de construcción de paz (World Institute on Disability 2014, p. 7). Sin embargo, muy alejadas de este enfoque favorable a la participación activa de las personas con discapacidad, las dinámicas del conflicto colombiano han contribuido a profundizar en su exclusión e invisibilización.

Explicar el conflicto armado colombiano es una tarea realmente compleja. Es, precisamente, la multiplicidad y la complejidad de sus actores y sus factores las que lo han convertido en el conflicto armado interno más largo del hemisferio occidental. Las más de cinco décadas de conflicto revelan

la enorme magnitud, ferocidad y degradación de esta guerra librada, así como las graves consecuencias e impactos sobre la población civil. Se trata de una guerra difícil de explicar no solo por su carácter prolongado

y por los diversos motivos y razones que la asisten, sino por la participación cambiante de múltiples actores legales e ilegales, por su extensión geográfica y por las particularidades que asume en cada región del campo y en las ciudades, así como por su imbricación con las otras violencias que azotan al país (Grupo de Memoria Histórica 2013, p. 19).

Los orígenes del conflicto colombiano se fueron gestando ya desde el siglo XIX, con los enfrentamientos entre los conservadores y liberales, en un contexto de construcción del Estado tras la independencia de Colombia. Sin embargo, uno de los hechos decisivos fue el asesinato en 1948 de Gaitán, candidato liberal a la Presidencia de la República, lo que generó etapas de inestabilidad y violencia. Para terminar con las luchas bipartidistas, los partidos liberal y conservador acordaron en 1958 una coalición, el *Frente Nacional*, según la cual ambos partidos se alternarían de forma periódica el Gobierno del país. Esto implicó la exclusión del poder de los partidos y las ideologías diferentes a los tradicionales.

Aunque se logró cierta estabilidad, el descontento político, pero también económico y social, fue en aumento, materializándose en múltiples resistencias, algunas de ellas armadas. Hay que tener en cuenta que, en pleno enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, los movimientos de izquierda y comunistas habían quedado fuera del panorama político colombiano. Es así como, desde la década de los sesenta, aparecen los primeros grupos guerrilleros, entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —el Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)—. Posteriormente, aparecieron el Movimiento 19 de abril (M19) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Los enfrentamientos violentos entre las guerrillas y las Fuerzas Armadas del Estado fueron en aumento, a la vez que se incrementó el número de víctimas, especialmente de personas no combatientes.

El conflicto se había originado como consecuencia de unos factores estructurales claramente identificables: por un lado, factores de tipo político, entre los que figuran la ausencia de una democracia real, la debilidad institucional, la corrupción y la ausencia efectiva del Estado en muchas partes del territorio; por otro lado, factores socioeconómicos, relativos a la enorme pobreza y desigualdad que afectaba a gran parte de la población, especialmente en escenarios rurales, así como el difícil acceso a la tierra. Sin embargo, a diferencia de otros conflictos armados, en Colombia apareció un factor que contribuyó esencialmente a la continuidad, profundización y agravamiento del conflicto armado, especialmente a partir de la década de los ochenta: el narcotráfico (Vacas 2015, p. 79). Además de generar recursos económicos con los que sufragar la guerra, el narcotráfico trajo consigo nuevas lógicas y motivaciones por las que luchar, a la vez que profundizaba los problemas políticos y socioeconómicos que habían originado el conflicto.

Si este panorama no era suficientemente complejo, el conflicto armado se recrudeció y agudizó con la entrada de un nuevo actor: los grupos paramilitares. Los paramilitares o autodefensas comenzaron a organizarse a partir de la década de los setenta con el fin de combatir a las guerrillas al margen de la legalidad. Actuando, en muchas ocasiones, con el conocimiento y consentimiento del Estado, los grupos paramilitares fueron creciendo en importancia, a la vez que se incrementaron sus vínculos con el narcotráfico. Así, en la década de los noventa, estos grupos conformaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que se convirtieron en uno de los actores más violentos y sanguinarios del conflicto colombiano. Si bien en 2002 estos grupos comenzaron un proceso de desmovilización, el fenómeno paramilitar está muy lejos de haber desaparecido.

Como consecuencia del conflicto armado, las víctimas se cuentan por millones, especialmente en las zonas rurales. Los homicidios y las desapariciones superan las 300 000 personas, mientras que los desplazamientos forzosos han afectado a más de siete millones de colombianos (Registro Único de Víctimas 2017). A ellos hay que añadir los miles de heridos, mutilados, torturados, secuestrados o despojados.

Hoy Colombia es un país dividido, cuyo tejido social ha sido destruido, principalmente en las regiones periféricas, que se encuentra agrietado por la violencia en todas sus formas y necesitado de sanar sus profundas heridas. Los factores que causaron y perpetuaron el conflicto no solo siguen presentes, sino que se han profundizado.

## **5 La discapacidad en los acuerdos de paz con las FARC-EP**

Desde la década de los ochenta, diversos movimientos guerrilleros comenzaron su proceso de desmovilización. Entre ellos, destaca la desmovilización del M19 en 1990, que era la tercera guerrilla del país. Desde entonces, exceptuando algunos reductos de antiguas movimientos guerrilleros, solo quedaban activas las dos guerrillas más fuertes: las FARC y el ELN.

Las FARC-EP nacieron en 1964 como grupo insurgente de origen campesino y de ideología marxista-leninista, cuya principal finalidad era, frente a las limitaciones democráticas del momento, acceder al poder por medio de la revolución. Con los años, las FARC-EP fueron transformándose en una gran estructura militar dividida en bloques y frentes, con un enfoque cada vez más ofensivo que defensivo. Sus métodos y medios de combate se fueron incrementando, afectando cada vez más a la población civil.

El primer intento firme por lograr la paz con las FARC-EP se produjo en 1984, con la firma de un alto el fuego con el presidente Betancur. La guerrilla formó la Unión Patriótica (UP), que era el partido político desde el que se buscaba lograr su finalidad política. Sin embargo, en los años posteriores, más de 3000 militantes de la UP fueron asesinados por grupos paramilitares y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Este exterminio, junto a los mutuos incumplimientos en el alto el fuego, provocaron el fracaso de las negociaciones. En 1990, las FARC-EP retomaron formalmente la lucha armada y el conflicto se recrudeció.

El segundo gran intento de conseguir la paz se produjo en 1998, bajo el mandato del presidente Pastrana, a través de una negociación en medio del conflicto y sin un alto al fuego. Para ello, fue desmilitarizada una zona del país y se procedió a crear una mesa de negociación. Los diálogos se rompieron definitivamente en 2002 después de varias crisis y de que las FARC-EP secuestraran un avión. Con ello, el conflicto armado volvió a agravarse, las acciones de las FARC-EP se volvieron más violentas y también la respuesta de las Fuerzas Armadas del Estado. Durante la presidencia de Uribe, que contó con el apoyo de Estados Unidos mediante el Plan Colombia, las guerrillas fueron enormemente debilitadas, a la vez que la violencia del conflicto llegó a sus niveles más altos. Sin embargo, la vía militar no pudo derrotar totalmente a las guerrillas ni terminar con la guerra.

El tercer gran intento ha resultado el más exitoso. En 2012, tras unos diálogos exploratorios, el presidente Santos y las FARC-EP anunciaron un nuevo proceso de paz. Durante varios años de negociaciones formales en La Habana, se fueron discutiendo los seis puntos de una agenda definida bajo el principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». El 26 de septiembre de 2016, en la ciudad de Cartagena, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP firmaron un acuerdo final de paz. No obstante, este acuerdo fue rechazado por una ajustada mayoría de votos en un plebiscito convocado por el Gobierno para su refrendación en el mes de octubre. Ambas partes negociadoras reajustaron varios apartados del texto con la finalidad de obtener un nuevo acuerdo, que sería refrendado por el Congreso el 30 de noviembre de 2016. Con ello, se ratificó el texto definitivo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El Acuerdo no solo implica el fin de las hostilidades, sino que también aspira a suponer

la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social —en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto— y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (Acuerdo Fi-

nal para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016, p. 6).

Para ello, el Acuerdo incorpora un enfoque de derechos que, si bien aparece en todo el texto, cobra especial relevancia en el punto 5, relativo a las víctimas. Este enfoque, que está orientado a garantizar la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todas las personas, se materializa a través de un enfoque diferencial y de género. Se pone un especial énfasis sobre las mujeres, las comunidades indígenas y afrodescendientes, pero no se presta una atención individualizada hacia la discapacidad. Es cierto que la discapacidad hace parte de la diversidad inserta en el enfoque diferencial, pero la ausencia de un enfoque de la discapacidad expresamente planteado en el texto contrasta con las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También hay que tener en cuenta que las personas con discapacidad no participaron de forma organizada ni directa en las negociaciones de paz.

Durante el proceso negociador fueron escasos los espacios de discusión y participación de las personas con discapacidad. De hecho, entre las delegaciones de víctimas que se desplazaron hasta La Habana para participar directamente en los diálogos de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno y las FARC-EP, solo hubo una persona con discapacidad. Fue quien, precisamente, planteó de forma expresa la importancia de atender las necesidades específicas de las víctimas con discapacidad (Brett 2017, p. 79). Esta ausencia se debió, fundamentalmente, a dos motivos: por un lado, la discapacidad apenas empieza a ser visibilizada en Colombia como cuestión de derechos humanos, por lo que todavía no ocupa un lugar relevante en la agenda pública; por otro lado, y relacionado con lo anterior, el movimiento asociativo de las personas con discapacidad carece de la trayectoria de las organizaciones de otros países, concretándose en iniciativas generalmente aisladas y frecuentemente descoordinadas.

Una vez firmada la primera versión del Acuerdo, el 27 y 28 de septiembre de 2016 se celebró el taller sobre «Pedagogía de Paz para Líderes Regionales con Discapacidad» que, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diversos ministerios y organizaciones de personas con discapacidad, contó con la presencia de numerosos representantes regionales de la población con discapacidad. Tras esta, como consecuencia del malestar provocado por su ausencia en las negociaciones de paz y su invisibilización en el Acuerdo, dichos líderes constituyeron formalmente una Mesa Nacional de Discapacidad, que sirviese como mecanismo representativo y de participación del colectivo. No obstante, esta iniciativa no gozó de la continuidad y apoyos necesarios para lograr su propósito.

Como consecuencia de esto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mostró su preocupación en sus observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia por el hecho de que «en el proceso de negociación de paz entre el Gobierno del Estado parte y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo no se haya considerado prioritaria la inclusión de la perspectiva de la discapacidad en la rehabilitación y reinserción social de víctimas con discapacidad» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016a, párr. 28).

Aun tras los ajustes al Acuerdo final, a pesar de las demandas de las organizaciones sociales, de los importantes vínculos entre discapacidad y conflicto armado, así como del gran número de víctimas con discapacidad que se estima pueden existir, la discapacidad no ocupa un lugar importante en el texto. La discapacidad aparece expresamente mencionada en el Acuerdo en 10 ocasiones,<sup>23</sup> pero nunca como una perspectiva o enfoque sino, más bien, como una fórmula para enumerar grupos diferenciados o causas de discriminación; es decir, no se menciona la discapacidad de forma individual sino como grupo vulnerable, junto a niños, desplazados o personas de la tercera edad, entre otros. Es por ello que el Comité recomendó a Colombia

que incluya el enfoque de la discapacidad en todos los programas de asistencia y reparación de víctimas, en coordinación con el Sistema Nacional de la Discapacidad y en consulta con las propias víctimas con discapacidad y las organizaciones que las representan, y en particular que: a) Adopte políticas de rehabilitación e inclusión social de personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, que incluyan medidas para la rehabilitación y reinserción comunitaria con enfoque de género, particularmente dirigidas a personas que adquirieron discapacidades psicosociales como consecuencia del conflicto armado; b) Asegure la accesibilidad de todos los procedimientos relacionados al Registro Único de Víctimas, particularmente en las áreas rurales y zonas más remotas; c) Elimine el requisito de la interdicción para ser beneficiario de los programas de reparación y atención de víctimas del conflicto armado (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016a, párr. 29).

23 En cambio, las palabras «mujer» y «mujeres» aparecen citadas expresamente 222 veces en el texto, mientras que la palabra «género» es citada en 55 ocasiones. Aun a riesgo de explicar lo obvio, queremos precisar que esto no es una crítica hacia la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo, que consideramos totalmente necesario, sino hacia la ausencia de un enfoque similar basado en la perspectiva de la discapacidad que, por las razones expuestas, crearíamos igual de necesario. De hecho, lo más conveniente sería transversalizar ambos enfoques pues, como ha alertado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «en situaciones de conflicto armado, ocupación de territorios, desastres naturales y emergencias humanitarias, las mujeres con discapacidad están más expuestas a la violencia sexual y tienen menos probabilidades de tener acceso a servicios de recuperación y rehabilitación o de tener acceso a la justicia» (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016b, párr. 49).

## 6 Conclusión

Podría afirmarse que, aunque no exista un enfoque específico sobre discapacidad, como el Acuerdo de Paz, se aplica plenamente a todos los miembros de la sociedad; las personas con discapacidad tendrían pleno derecho a toda la gama de derechos y beneficios reconocidos en él. Si bien esta afirmación es cierta desde un punto de vista formal, materialmente no lo es tanto (Biel Portero 2011, pp. 103 y ss.). Como sucedió antes de la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, si bien estas personas eran teóricamente titulares de todos los derechos huma-

nos, la ausencia de un tratado específico que abordase sus especiales características y necesidades implicaba que «jurídicamente [se encontrasen] en desventaja con relación a otros grupos igualmente vulnerables» (Despouy 1993, párr. 280). Lo mismo puede suceder con el Acuerdo de Paz. Pese a la gran conexión entre discapacidad y conflicto armado, las personas con discapacidad pueden acabar excluidas del proceso de paz.

No obstante, tras haber detectado este serio problema, aparece una importante oportunidad: el proceso de paz con el otro gran grupo guerrillero activo, el ELN. Creado también en 1964, se ha caracterizado por una ideología y estructura muy diferente a las de las FARC-EP. El ELN fue fundado por estudiantes e intelectuales con el propósito de realizar una revolución socialista similar a la cubana, si bien ha sido posteriormente influido por otras corrientes, como la Teología de la Liberación. Su actividad militar ha estado regulada por la necesidad de defender su proyecto político y caracterizada por la autonomía y descentralización de sus estructuras. Aunque su número de integrantes es inferior a las FARC-EP, sus acciones armadas han contribuido, igualmente, a elevar el número de víctimas en Colombia y a consolidar la situación de violencia y división que sufre el país.

El 7 de febrero de 2017, tras varios años de diálogos exploratorios, las delegaciones del Gobierno colombiano y del ELN acordaron instalar, en Ecuador, la mesa pública que dio inicio a la fase formal de los diálogos de la paz entre ambos. Para ello se acordó una agenda de seis puntos con el objetivo final de poner término al conflicto armado, erradicar la violencia de la política, ubicar en el centro el tratamiento a la situación de las víctimas y avanzar hacia la reconciliación nacional mediante la activa participación de la sociedad en la construcción de la paz estable y duradera.

Culminar con éxito las negociaciones con el ELN podría suponer terminar con la guerrilla en Colombia y, finalmente, con las hostilidades de un conflicto armado que ha durado ya más de cincuenta años. En el caso de lograr un acuerdo de paz, no solo se deberán incluir los éxitos conseguidos en las negociaciones con las FARC-EP, sino también corregir y mejorar los aspectos no tan positivos. Será la oportunidad de establecer un verdadero enfoque de la discapacidad que incluya a miles de colombianos con discapacidad todavía excluidos e invisibilizados. Para ello, consecuentemente con lo expuesto, se tendrán que articular tres condiciones fundamentales: una, que las víctimas con discapacidad participen de forma directa y representativa en los diálogos y las negociaciones; dos, que, en el texto del hipotético acuerdo, se establezca una verdadera perspectiva de la discapacidad, con un enfoque expreso y transversal, y tres, que se creen los mecanismos adecuados para que las personas con discapacidad, sean víctimas o excombatientes, puedan acceder, sin barreras, a los servicios y medidas que garanticen el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

## 7 Referencias

- ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016). Suscrito por el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016.
- BIEL PORTERO I (2011). *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- BRETT R (2017). *La Voz de las Víctimas en la Negociación: Sistematización de una Experiencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2014a). Observación general núm. 1, Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, de 19 de mayo. CRPD/C/GC/1.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2014b). Observación general núm. 2, Artículo 9: Accesibilidad, de 22 de mayo. CRPD/C/GC/2.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2016a). Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, de 30 de septiembre. CRPD/C/COL/CO/1.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2016b). Observación general núm. 3, sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, de 25 de noviembre. CRPD/C/GC/3.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2017). Observación general núm. 5, sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, de 27 de octubre. CRPD/C/GC/5.
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2018). Observación general núm. 6, sobre la igualdad y la no discriminación, de 26 de abril. CRPD/C/GC/6.
- COURTIS C (2003). Disability rights in Latin America and international cooperation. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 9:109-238.
- DEGENER T (2003). Disability as a Subject of International Human Rights Law and Comparative Discrimination Law. En: Herr SS, Gostin LO y Koh HH (eds.). *The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities. Different but Equal*. Oxford University Press, Oxford.
- DESPOUY L (1993). *Los derechos humanos y las personas con discapacidad*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- FINKELSTEIN V (1980). *Attitudes and Disabled People*. World Rehabilitation Fund, Nueva York.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Imprenta Nacional, Bogotá.
- KAYESS R, FRENCH P (2008). Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Human Rights Law Review* 8(1):1-34.
- KOCH IE (2009). From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. En: Arnardóttir OM, Quinn G (eds.). *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston.
- LAWSON A (2007). The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn? *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 34:563-619.
- LINDQVIST B (1995). Standard Rules in the disability field – a new United Nations instrument. En: Degener T, Koster-Dreese Y (eds.). *Human Rights and Disabled Persons. Essays and Relevant Human Rights Instruments*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston y Londres.
- MÉGRET F (2008). The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? *Human Rights Quarterly* 30:494-516.
- MITCHELL D, KARR V (eds.) (2014). *Crises, conflict and disability: Ensuring equality*. Routledge, Nueva York.
- MURRAY CJL, KING G, LOPEZ AD, TOMIJIMA N, KRUG EG (2002). Armed conflict as a public health problem. *British Medical Journal* 324:346-349.

- OLIVER M (1996). *Understanding Disability. From Theory to Practice*. Palgrave, Basingstoke.
- QUINN G (2006). *The UN Human Rights of Persons with Disabilities Treaty: A Blueprint for Disability Law and Policy Research and Reform*. Comunicación presentada el 16 de noviembre de 2006 en la National Disability Authority Annual Research Conference.
- QUINN G (2009). *A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. En: Quinn G, Waddington L (eds.). *European Yearbook of Disability Law*, vol. I. Intersetia, Amberes, Oxford y Portland.
- QUINN G, DEGENER T (2002). *Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (2017). Red Nacional de Información. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>, acceso 22 de noviembre de 2018.
- SAULLE MR (1981). *The Disabled Persons and the International Organizations*. International Documentation Ent, Roma.
- SEOANE JA (2012). *La respuesta jurídica a la discapacidad: el modelo de los derechos*. En: Blázquez Peinado MD, Biel Portero I (eds.). *La perspectiva de derechos humanos de la discapacidad. Su incidencia en la Comunidad Valenciana*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- VACAS F (2015). *El Derecho Internacional ante el conflicto de Colombia*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- WORLD INSTITUTE ON DISABILITY (2014). *The Involvement of Persons with Disabilities in Conflict Resolution and Peacebuilding Efforts: Inclusion of Persons with Disabilities (PWD) as Part of the Solution in the Post-Conflict Arena*.

# **Reducción de la pobreza multidimensional y fortalecimiento de la inclusión social a través de un programa municipal El caso de la evaluación de impacto del programa «Un Solo San Pedro»**

**Luis PORTALES**  
portales.luis@gmail.com  
Universidad de Monterrey  
(México)

## **Reduction of multidimensional poverty and strength of social inclusion through a municipal program. The case of the impact assessment of the program «Un Solo San Pedro»**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Evaluaciones de impacto social en México**
- 3. Un Solo San Pedro, un programa de atención a las causas de la pobreza multidimensional y la exclusión social**
- 4. Pobreza multidimensional, inclusión social y evaluación de impacto en México**
  - 4.1. Pobreza multidimensional**
  - 4.2. Inclusión social**
- 5. Metodología de evaluación de impacto de USSP**
- 6. Impacto de Un Solo San Pedro en la pobreza multidimensional y la inclusión social**
  - 6.1. Mitigación de la pobreza multidimensional**
  - 6.2. Inclusión social por parte del programa Un Solo San Pedro**
- 7. Conclusiones**
- 8. Referencias**

# Reducción de la pobreza multidimensional y fortalecimiento de la inclusión social a través de un programa municipal

## El caso de la evaluación de impacto del programa «Un Solo San Pedro»

Luis PORTALES  
portales.luis@gmail.com  
Universidad de Monterrey  
(México)

## Reduction of multidimensional poverty and strength of social inclusion through a municipal program. The case of the impact assessment of the program «Un Solo San Pedro»

### Citar como/Cite as:

Portales L (2019). Reducción de la pobreza multidimensional y fortalecimiento de la inclusión social a través de un programa municipal. El caso de la evaluación de impacto del programa «Un Solo San Pedro». *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):108-139.  
DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.327

### Resumen

La pobreza es el objetivo de desarrollo sostenible número 1, lo que ha llevado a que los Gobiernos municipales generen programas orientados a su reducción. Sin embargo, la pobreza a nivel mundial y en México se ha reducido marginalmente, lo que hace que las evaluaciones de impacto cobren mayor relevancia. En este artículo se presentan los resultados de la evaluación realizada al programa «Un Solo San Pedro», orientado a reducir la pobreza multidimensional y fortalecer la inclusión social en 14 colonias de San Pedro Garza García, municipio mexicano. Los resultados muestran el impacto que el programa tuvo en la reducción de los indicadores de pobreza multidimensional y la mejora en indicadores de inclusión social, así como la dificultad que representa el cambio de patrones culturales vinculados a esta problemática. El artículo contribuye a la generación de conocimiento sobre el valor de estas evaluaciones en el entendimiento de la pobreza y el impacto que los programas tienen en su erradicación.

**Palabras clave:** pobreza multidimensional, inclusión social, evaluación de impacto, programa de combate a la pobreza, municipio.

### Abstract

Poverty is the Objective of Sustainable Development number 1, encouraging local governments to create programs aimed at its reduction. However, poverty worldwide and in Mexico has been reduced marginally, making impact assessments more critical. In this article, it is presented the results of the evaluation of the «Un Solo San Pedro» program, aimed at reducing multidimensional poverty and strengthening social inclusion in fourteen neighborhoods of San Pedro Garza García, a Mexican municipality. The results show the impact that the program had in the reduction of multidimensional poverty and the improvement in social inclusion indicators, as well as the difficulty that represents the change of cultural patterns linked to this problem. The article contributes to the generation of knowledge about the value of these evaluations in the understanding of poverty and the impact that programs have on their eradication.

**Keywords:** multidimensional poverty, social inclusion, impact assessment, program to combat poverty, municipality.

# 1 Introducción

La pobreza es un fenómeno que, desde la década de los ochenta, ha ocupado la agenda de las principales Agencias de Desarrollo Internacional (Haughton y Khandker 2009). Su presencia y exacerbación la ha llevado a situarse como el objetivo de desarrollo sostenible número 1 de la agenda de Naciones Unidas (United Nations 2015). Los estudios sobre esta problemática han evidenciado su aspecto multidimensional, la deshumanización de quienes la padecen y los efectos sociales que genera en la estructuración del tejido social e institucional (Alkire y Foster 2011).

Ante los efectos que genera en quienes la padecen y en las sociedades donde se presenta, han surgido diversidad de programas orientados a su atención, mitigación o combate desde prácticamente todos los sectores y niveles de la sociedad (agencias de desarrollo, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y empresas) (Karnani 2011). La forma de operar de estos programas es variada y está definida en función del entendimiento que se tenga de la pobreza y del impacto que se quiera lograr (Cecchini y Madariaga 2011).

Estos programas, sin importar cuál sea el modelo de acompañamiento, intervención o de atención a la pobreza, comparten dos aspectos: el primero es la necesidad de destinar recursos económicos para su implementación —por ejemplo, Estados Unidos, en los últimos cincuenta años, ha destinado más de 22 trillones de dólares en la guerra contra la pobreza (Rector y Sheffield 2014), y se estima que gasta un trillón de dólares anuales (Tanner 2012), mientras que México, de 1994 a 2014, destinó más de 46 000 millones de dólares (Domínguez 2016)—; el segundo aspecto consiste en el interés por reducir el número de pobres que existen y las condiciones de marginación, exclusión y precariedad que hacen que su situación se perpetúe (Vakis *et al.* 2016). En este aspecto, y a pesar de la cantidad de recursos que se han destinado, el número de pobres a nivel mundial ha disminuido marginalmente (Yontcheva y Masud 2005).

Ante esta situación, las evaluaciones de impacto a programas de combate a la pobreza han comenzado a tener mayor relevancia en la discusión y entendimiento de esta problemática (Coneval 2013). A través de ellas, se puede evidenciar si los esfuerzos y recursos utilizados están cumpliendo con el objetivo por el cual fueron creados, o si son gastos que no contribuyen a su reducción y, por lo tanto, resultaría más adecuado destinarlos a la atención de otras problemáticas (World Bank 2012). El caso mexicano no ha sido la excepción y, con la introducción en la política social de los programas de transferencias condicionadas, se comenzó un esfuerzo por evaluar el impacto que estos tienen en la reducción de la

pobreza. Dichos esfuerzos se han presentado, principalmente, en el ámbito federal y no a nivel municipal, lo que ha abierto un área de investigación relevante para este tipo de evaluaciones.

En este contexto, en el presente trabajo se presta especial interés en mostrar los resultados de la evaluación de impacto del programa «Un Solo San Pedro» (USSP), el cual se implementó durante 2012 y 2015, con el objetivo de reducir los niveles de pobreza multidimensional y fomentar la inclusión social de 14 colonias del municipio de San Pedro Garza García (Nuevo León, México). En la evaluación, se hace uso del método de emparejamiento por propensión, el mismo que permite observar las reducciones en las variables relacionadas con las condiciones de pobreza multidimensional que presentaban los habitantes de estas 14 colonias.

Para lograr tal interés, el trabajo se encuentra estructurado en siete epígrafes. En el segundo se expone la definición y los objetivos de una evaluación de impacto, así como la presentación de algunos esfuerzos que se han realizado en el contexto mexicano. En el tercer epígrafe se presentan las generalidades del programa «Un Solo San Pedro», los mecanismos que siguió en su implementación y la estrategia de focalización que se utilizó. En el cuarto epígrafe se expone cómo se define la pobreza multidimensional en México, la conceptualización que se hizo con relación a la inclusión social. En el quinto epígrafe, se muestra la metodología que se siguió en la evaluación de impacto y se incluyen la recolección y el análisis de la información. En el epígrafe sexto, por su parte, se transcriben los resultados de la evaluación, la misma que da paso a una serie de reflexiones que sirven de conclusiones en el último epígrafe.

## 2 Evaluaciones de impacto social en México

La evaluación del impacto consiste en determinar en qué medida un programa cambia las condiciones de vida de las personas a las que se busca beneficiar en comparación con lo que habrían experimentado de no haber participado en este (Aedo 2005, Gertler *et al.* 2017, Rawlings y Rubio 2005). Bajo esta perspectiva, el impacto de un programa es la diferencia ( $\Delta$ ) entre el resultado ( $Y$ ) con el programa (es decir, cuando  $P = 1$ ) y el mismo resultado ( $Y$ ) sin el programa (cuando  $P = 0$ ), es decir,  $\Delta = (Y | P = 1) - (Y | P = 0)$  (Coneval 2013, Gertler *et al.* 2017, World Bank 2012). Para establecer esta causalidad, es necesario utilizar métodos que permitan descartar la posibilidad de que cualquier otro factor, distinto al programa, haya generado este cambio (Aedo 2005).

El problema central en este tipo de evaluación surge de la imposibilidad de observar simultáneamente a los participantes como

beneficiarios y no beneficiarios, es decir, en un escenario simulado alternativo o contrafactual (World Bank 2012). La construcción del contrafactual determina el diseño de la evaluación, el cual se clasifica, principalmente, en experimental y cuasi experimental.

Las evaluaciones experimentales o aleatorias implican una distribución aleatoria entre la población que recibe el tratamiento y la que no (grupo de control). Los diseños experimentales se consideran como el método de evaluación más confiable, así como el que arroja los resultados más fáciles de interpretar (Rawlings y Rubio 2003). Cuando la distribución aleatoria no es viable, se utiliza una evaluación cuasi experimental creando un grupo de comparación de los participantes del programa (el grupo de tratamiento) con un grupo de control que tenga características similares (Esteves, Franks y Vanclay 2012). El emparejamiento estadístico es lo que comúnmente se emplea para seleccionar a los no participantes del programa, los cuales deben ser comparables con los participantes en cuanto a características esenciales observables (Aedo 2005, Rawlings y Rubio 2003).

En el caso de México, la evaluación de impacto de programas sociales y de combate a la pobreza no resulta nueva. Con la creación de los programas de transferencias condicionadas, surgidos en la década de los noventa en América Latina y otros países en vías de desarrollo, se ha realizado un esfuerzo por identificar el impacto que estos han tenido en la región (De la Brière y Rawlings 2006).

En este contexto, Progresá (posteriormente denominado Oportunidades y actualmente Prospera), programa orientado al combate a la pobreza por medio de transferencias condicionadas, fue evaluado en función de su impacto en la dimensión educativa, nutricional, de salud e ingresos de las familias que participaron en este programa. Los resultados obtenidos sugieren impactos en enseñanza básica entre 0,7 y 1,1 puntos porcentuales sobre la tasa de asistencia escolar para hombres y de 1,0 a 1,5 para mujeres, así como un incremento en la cobertura de educación secundaria, de forma que pasó de un 73 a un 79 % para hombres y de un 67 hasta un 76 % para mujeres (De la Brière y Rawlings 2006). La probabilidad de presentar trabajo infantil se redujo entre un 10 y un 14 %, y se identificó un efecto positivo en el nivel de nutrición en su conjunto (Aedo 2005). El consumo promedio de los hogares que participaron en el programa aumentó en un 14 % y los gastos en alimentos luego de un año de operación eran un 11 % mayores en comparación a hogares fuera del programa (Rawlings y Rubio 2005).

La evaluación reveló que las inversiones en programas de transferencias condicionales son entregadas en una manera coste-efectiva pues, de cada 100 pesos mexicanos asignados al programa, 8,9 son absorbidos por costes administrativos; los componentes más importantes son aquellos asociados a la selección de hogares

(30 %) y al condicionamiento de la recepción de transferencias (26 %) (Rawlings y Rubio 2003).

Con relación al programa Oportunidades, en una evaluación de su desempeño durante 2002 y 2006, se encontró que su impacto se muestra reducido en el país, ya que solo contribuyó a que los hogares en pobreza alimentaria disminuyeran en un 2,09 %; las familias en pobreza de capacidades, en un 1,27 %, y los hogares en pobreza patrimonial, apenas en un 0,46 % (Bracamontes y Camberos 2011). Aunado a la evaluación de estos programas, se han realizado otros donde se estudia el impacto de diferentes aspectos con la pobreza. Tal como son los impuestos directos y las transferencias de efectivo, se demuestra cómo estos reducen la desigualdad y la pobreza de manera marginal y, en el caso de que los impuestos directos sean progresivos, el impacto redistributivo resulta pequeño (Lustig *et al.* 2013). En ambos casos, se estimó que la inversión de gasto público parece no justificarse con relación al impacto logrado en la reducción de la pobreza (Bracamontes y Camberos 2011, Lustig *et al.* 2013).

Otro ejemplo de evaluación en materia de pobreza es la identificación del impacto positivo y significativo en el bienestar de los hogares agrícolas medida por el gasto per cápita y la reducción de la pobreza como consecuencia de la adopción de variedades de maíz mejoradas —programa impulsado desde el ámbito federal hacia campesinos y sus familias—, lo que aumenta el gasto familiar per cápita en un promedio de 10 dólares, lo que reduce su probabilidad de caer por debajo de la línea de pobreza de entre el 19 y el 31 % (Becerril y Abdulai 2010).

Con base en esta breve revisión, se observan cuatro cuestiones: primera, la realización de evaluaciones de tipo experimental resulta realmente compleja, lo que posiciona a la cuasi experimental como una forma de identificar las diferencias entre el grupo de control y el de tratamiento, las mismas que se realizan principalmente por el método de emparejamiento; segunda, la puesta en marcha de los programas de transferencias condicionadas para el combate a la pobreza trajo consigo un interés y un esfuerzo por evaluar su impacto en varias dimensiones; en tercer lugar, los resultados, en términos generales, muestran un impacto positivo en la reducción de la pobreza, aunque estos son considerados como marginales y, en algunos casos, se observa que otro tipo de programas o estrategias (como la adopción de maíz mejorado) conllevan un impacto mayor en la probabilidad de seguir en esta situación; cuarta, la mayoría de las evaluaciones realizadas en México en materia de combate a la pobreza han sido tomando como punto de partida programas federales y no las acciones que impulsan los Gobiernos municipales.

Esta situación plantea la necesidad de seguir estudiando el fenómeno, especialmente en términos de los programas de combate a la pobreza que se están realizando desde una lógica municipal.

### 3

## **Un Solo San Pedro, un programa de atención a las causas de la pobreza multidimensional y la exclusión social**

El municipio de San Pedro Garza García se encuentra ubicado en el estado de Nuevo León (México). De acuerdo con la medición considerada en el índice de desarrollo humano (IDH), se sitúa en el segundo lugar de ingresos a nivel del país, solamente por detrás de la Delegación Benito Juárez ubicada en la Ciudad de México; con base a su IDH, en el municipio se tienen condiciones de desarrollo similares a las de la República Checa (PNUD 2014).

En términos de la pobreza multidimensional, en 2010 solamente el 5,09 % de su población presentaba algún tipo de pobreza y únicamente el 0,1 % se hallaba en pobreza extrema, hecho que contrastaba con los indicadores nacionales del 46 y el 11 %, respectivamente (Coneval 2012). A nivel de carencias sociales, el 63,5 % tenía al menos una, concentrada, principalmente, en la Seguridad Social, con un 50,8 %, seguido del acceso a servicios de salud, con el 13,4 % (Coneval 2011). Los índices de rezago social eran considerados como «muy bajos» y ocupaban el penúltimo lugar a nivel municipal en este aspecto (Coneval 2010).

Estos indicadores daban muestra de los elevados niveles de bienestar y de desarrollo que presentaba el municipio en términos generales; sin embargo, en el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 y el Plan de Desarrollo Social y Humano del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, 2012-2020, se estableció la necesidad de generar un programa que atendiera a la población en situación de pobreza. Este programa recibió el nombre de «Un Solo San Pedro», el cual tuvo como objetivo:

Desarrollar, implementar y evaluar de acciones innovadoras que promuevan la inclusión social y mitiguen la pobreza multidimensional en el Municipio de San Pedro Garza García, y que tengan como fundamentos transversales la solidaridad, la responsabilidad ciudadana, el emprendimiento y las transferencias condicionadas a los beneficiarios de los servicios de asistencia social (Municipio de San Pedro Garza García 2013, p. 6).

En el cumplimiento del objetivo, el programa realizó un diagnóstico socioeconómico con el interés de identificar aquellas colonias en donde se concentraba la población con los niveles de pobreza más elevados. Resultado de este diagnóstico fue la identificación de 14 colonias: Canteras, Jesús M. Garza, Los Pinos 1.<sup>er</sup> y 2.<sup>o</sup> Sector, Lucio Blanco 1.<sup>er</sup>, 2.<sup>o</sup> y 3.<sup>er</sup> sector, Luis Echeverría, Plan de Ayala,

San Francisco, San Pedro 400, Santa Elena, Barrancas del Pedregal y Villas del Obispo.

El diagnóstico estuvo conformado por dos etapas. La primera fue la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) a una muestra representativa de los hogares por colonia, tomando como criterios estadísticos un margen de error del 5 y el 99 % de significancia (véase tabla 1). A partir de la información recabada, se pudo conocer los niveles de pobreza multidimensional en que se encontraba cada uno de los hogares y sus habitantes. Este diagnóstico mostró que el 62 % de los encuestados tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar; el 19 % contaba con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo; el 87 % tenía, al menos, una carencia social, y el 13 % tenía tres o más carencias sociales. En las carencias sociales destacaba la calidad, los espacios de la vivienda y el acceso a servicios básicos (véase tabla 1).

Colonia	Viviendas	Población	Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Carencia por rezago educativo	Carencia de acceso a los servicios de salud	Carencia de acceso a la Seguridad Social	Carencia por la calidad y espacios de la vivienda	Carencia por servicios básicos en la vivienda	Población con una o más carencias sociales	Población con tres o más carencias sociales
Barrancas del Pedregal	15	91	43 %	21 %	22 %	24 %	86 %	30 %	0 %	96 %	13 %
Canteras	65	298	74 %	24 %	23 %	16 %	68 %	30 %	34 %	87 %	24 %
Jesús M. Garza	36	158	64 %	22 %	22 %	15 %	61 %	12 %	1 %	76 %	6 %
Los Pinos 1	84	414	60 %	10 %	29 %	15 %	74 %	17 %	21 %	88 %	14 %
Los Pinos 2	80	408	61 %	17 %	29 %	14 %	75 %	13 %	22 %	91 %	13 %
Lucio Blanco 1	43	196	36 %	1 %	24 %	22 %	88 %	15 %	1 %	92 %	12 %
Lucio Blanco 2	23	128	47 %	7 %	22 %	26 %	84 %	13 %	0 %	87 %	16 %
Lucio Blanco 3	12	61	83 %	31 %	27 %	4 %	66 %	21 %	0 %	80 %	6 %
Luis Echeverría	76	358	46 %	16 %	32 %	21 %	75 %	6 %	0 %	89 %	8 %
Plan de Ayala	41	196	68 %	21 %	29 %	17 %	86 %	29 %	31 %	93 %	26 %
San Francisco	14	47	69 %	17 %	30 %	12 %	67 %	12 %	21 %	85 %	12 %
San Pedro 400	126	720	71 %	26 %	26 %	19 %	81 %	24 %	0 %	89 %	11 %
Santa Elena	43	177	66 %	22 %	29 %	13 %	58 %	25 %	3 %	75 %	9 %
Villas del Obispo	24	130	70 %	22 %	14 %	3 %	77 %	34 %	0 %	84 %	5 %
Total	682	3382	62 %	19 %	27 %	17 %	75 %	19 %	12 %	87 %	13 %

**Tabla 1**

Número de hogares y población por colonias a la que se aplicó el CUIS en 2012

Fuente: elaboración propia.

La segunda etapa fue un diagnóstico participativo en cada una de las colonias. Este diagnóstico estuvo conformado por mesas de diálogo, donde se contó con la participación de, al menos, 50 personas por colonias, con el interés de recopilar la percepción ciudadana acerca de sus problemáticas sociales y su disposición a participar en la mejora de su comunidad, así como de conocer sus costumbres, iconos con los que se identifican o enorgullecen. A través de esta estrategia se detectaron como problemáticas centrales el desarrollo de espacios públicos que favorecieran a la convivencia, la ausencia de servicios públicos —alumbrado, calles, banquetas y drenaje, principalmente—, el desconocimiento de programas de Gobierno que ayudaran a mejorar el desarrollo humano y la falta de confianza en las autoridades municipales.

Tomando como base este diagnóstico, se diseñó un programa que tuviera tres ejes operativos, cada uno de ellos con objetivos, intereses, reglas de operación y formas de participación diferente: 1. capacidades, orientado a desarrollar capacidades individuales y sociales a las personas en situación de vulnerabilidad, que les permita mejorar sus oportunidades laborales, educativas y de liderazgo social; 2. vivienda, con el interés de brindar seguridad patrimonial a los habitantes del municipio que no contaban con la tenencia de la tierra, así como la mejora de las condiciones de la infraestructura de la vivienda; 3. regeneración urbana, orientado a la rehabilitación de infraestructura pública, equipamiento y construcción de espacios públicos que promuevan la cohesión social.

Estos ejes se implementaron en dos etapas: la primera etapa tuvo como objetivo realizar un plan para el desarrollo integral para cada una de las colonias desde una perspectiva participativa; en esta etapa se utilizaron herramientas metodológicas y técnicas de recolección de información con la finalidad de involucrar a la comunidad como agente de su propio desarrollo, así como de establecer cuáles podrían ser las prioridades que tenía la comunidad y que afectaban de una forma directa a su calidad de vida. Algunas de estas herramientas fueron: encuestas de identificación y requerimiento ciudadano, talleres de autodiagnóstico comunitario y diseño participativo y talleres de diagnóstico urbano. Una vez que se sistematizó la información, se definieron los proyectos específicos por eje de desarrollo y para cada una de las colonias.

La segunda etapa consistió en realizar los proyectos y actividades que fueron definidos para cada una de las colonias en función de cada uno de los ejes de desarrollo del programa, y de acuerdo con la viabilidad y factibilidad de cada uno de los requerimientos de los habitantes. Para llevar a cabo esta etapa, se reorientaron recursos humanos de diferentes dependencias de la Administración Municipal a fin de integrar la Dirección de Desarrollo Humano y Capital Social, la cual fungió como encargada de la implementación de las acciones que se realizan en el marco de Un Solo San Pedro y de la coordinación con las diferentes instancias involucradas en el programa.

Una vez que se definieron los antecedentes del programa Un Solo San Pedro, así como de exponer de manera general la forma en que se implementó, a continuación se presenta la definición de los elementos centrales del objetivo del programa: pobreza multidimensional e inclusión social. Fue, sobre estos dos aspectos, que se llevó a cabo la evaluación de impacto del programa.

## **4 Pobreza multidimensional, inclusión social y evaluación de impacto en México**

En este epígrafe se presenta la definición de los componentes de impacto social de USSP, así como una revisión de otras evaluaciones de impacto que se han realizado en el contexto mexicano. Para ello, se consideraron aquellos aspectos que el propio programa había definido en su objetivo y que fueron definidos como el impacto intencionado: pobreza multidimensional e inclusión social.

El primer aspecto se definió tomando como referencia la definición y medición diseñada por el Coneval, institución encargada de la medición de la pobreza en México y la evaluación de los programas y políticas sociales del Gobierno Federal. En la definición del segundo aspecto, se realizó una revisión del concepto y los intereses del Programa USSP, con el fin de diseñar una herramienta de evaluación de este.

### **4.1. Pobreza multidimensional**

En el primer componente, se contempla la pobreza multidimensional, la cual fue definida por el Coneval tomando como base la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en la cual se establece que el índice de pobreza en México es multidimensional y también se contemplan siete diferentes dimensiones: ingreso, rezago educativo, acceso a servicios a la salud, acceso a la Seguridad Social, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de en la vivienda (Coneval 2015). Estas dimensiones fueron clasificadas por el Coneval en dos enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: bienestar y derechos sociales.

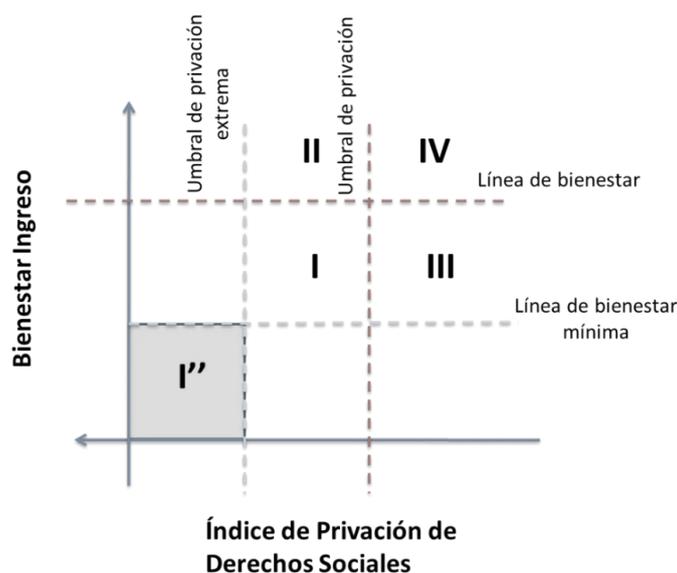
En el enfoque de bienestar, se utiliza una aproximación de bienestar económico similar a las líneas de pobreza, para lo cual Coneval maneja dos referencias: *a)* línea de bienestar mínimo (LBM) —la población por debajo de esta línea no cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias— y *b)* línea de bienestar (LB) —la población por debajo de esta línea puede satisfacer sus necesidades alimentarias, pero no puede adquirir

suficientes bienes y servicios—. Dicho espacio se concentra en la parte económica de la pobreza.

El enfoque de derechos sociales cuenta con el interés de identificar a la población con, al menos, una carencia social en seis indicadores: a) rezago educativo, b) acceso a los servicios de salud, c) acceso a la Seguridad Social, d) calidad y espacios de la vivienda, e) acceso a servicios básicos en la vivienda y f) acceso a la alimentación. A la medida agregada de estas carencias se la denominó «índice de privación social»: la población que presente, al menos, una carencia social se encuentra en el umbral de privación y la población con más de dos carencias sociales se halla en el umbral de privación extrema.

De la mezcla de estos dos espacios analíticos se construye una clasificación según sus características (ilustración 1):

- *Pobreza multidimensional extrema*: población con un ingreso inferior al valor de la LBM y que padece entre tres y seis carencias sociales (cuadrante I'').
- *Pobreza multidimensional moderada*: población con ingreso inferior al valor de la LB, pero superior a la LBM y que padece, al menos, una carencia social (cuadrante I sin contemplar la población en el cuadrante I'').
- *Vulnerables por carencias sociales*: población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la LB (cuadrante II).
- *Vulnerables por ingresos*: población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la LB (cuadrante III).
- *No pobre multidimensional y no vulnerable*: población cuyo ingreso es superior a la LB y que no tiene ninguna carencia social (cuadrante IV).



#### Ilustración 1

Población en situación de pobreza multidimensional moderada y extrema

Fuente: adaptación de Coneval (2014, p. 42).

En la evaluación de impacto, se tomó como referencia la operacionalización que hace Coneval a la pobreza multidimensional previamente definida.

## 4.2. Inclusión social

El componente de inclusión social fue englobado dentro de la evaluación de impacto por encontrarse dentro de los objetivos del programa. A pesar de ser incluido dentro de este objetivo, y a diferencia de la pobreza multidimensional, este componente no fue definido al momento de implementar el programa, razón por la cual se tomó en consideración una aportación teórica.

La inclusión social puede ser considerada como el proceso que fomenta que toda la población, sin importar su condición social, cultural o económica, disponga de las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la dinámica económica, social y cultural de la sociedad en la que vive, con el interés de alcanzar los niveles y condiciones de vida mínimos establecidos por la sociedad en la que se encuentra (Cepal 2007; Portales 2014a, 2014b). Esta definición presenta varios aspectos, que son importantes destacar en aras de lograr una operacionalización que favorezca su medición.

El primero es su característica multidimensional, ya que una población puede ser incluida en diferentes aspectos o dimensiones de la vida social, pero no serlo en algún otro, lo que llevaría a procesos de inclusión parciales y no integrales. El segundo aspecto es la funcionalidad, ya que esta se ve reflejada en el acceso a oportunidades o mecanismos sociales que favorezcan o faciliten alcanzar los estándares de vida establecidos por la sociedad donde vive. El tercero es el contexto, dado que los estándares se encuentran definidos por la sociedad basándose en sus valores; por lo tanto, una sociedad incluyente es aquella donde sus pobladores cuentan con los derechos estipulados por sus leyes y por el ejercicio de los valores y principios de esta. El cuarto es su carácter relacional: no solamente depende de la población que no se siente partícipe de la dinámica social, sino también de la sociedad que no deja o dificulta que la inclusión se presente. Es importante reconocer que existen segmentos de la población que pueden optar por no ser incluidos; es decir, que se sitúan en un proceso de autoexclusión.

Tomando como referencia estos cuatro aspectos, se puede entender la inclusión social en función de cuatro dimensiones que se encuentran interrelacionadas: primera, posibilidad de participar e involucrarse en las decisiones que se toman con relación a lo que sucede en su entorno inmediato y que afecten a sus condiciones de vida —llámese «comunidad», «colonia», «municipio», etc.—; segunda, ejercicio de los valores ciudadanos de la sociedad donde se encuentra, como reflejo del sentido de pertenencia y respeto por el espacio social donde se halla; tercera, posibilidad de participar en

las dinámicas económicas, sociales y culturales de la sociedad en que se encuentran; cuarta, relación de confianza que posee en las instituciones y los miembros de la comunidad donde se encuentra.

De este modo, la inclusión social para fines del modelo de esta evaluación fue definida en función de estas cuatro dimensiones: a) involucramiento en la toma de decisiones, b) ejercicio de los valores ciudadanos, c) participación socioeconómica y d) confianza y relación con instituciones y miembros de la comunidad.

Una vez que se definieron las dimensiones y componentes que integraban el impacto esperado por parte del programa Un Solo San Pedro, se diseñó una metodología de evaluación que permitiera identificar los cambios en las condiciones de vida que la implementación del programa tuvo en los habitantes de las 15 colonias, la misma que se describe en el siguiente epígrafe.

## 5 Metodología de evaluación de impacto de USSP

El proceso de evaluación de impacto comenzó por el diseño del instrumento en el que se tomara en consideración cada uno de los aspectos considerados en los objetivos del programa: pobreza multidimensional e inclusión social. En este instrumento, se tomó como punto de partida el CUIS, que había sido utilizado por el propio municipio en la definición de la LB; sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, este solamente ayudaba a identificar las condiciones de pobreza multidimensional y dejaba de lado la inclusión social, por lo cual se incluyeron preguntas que permitiera identificar cada una de las dimensiones consideradas en su definición.

En el diseño del instrumento, se tomaron como referencia investigaciones, encuestas y cuestionarios que hubieran sido aplicados por instituciones internacionales, nacionales e investigadores que abarcaran cada uno de los dos aspectos. En total, se tomaron en consideración nueve diferentes instrumentos para la generación de un primer instrumento que consistió en 120 reactivos (tabla 2).

Componentes	Dimensión	Autor/referencia
Pobreza multidimensional	Rezago educativo Acceso a la salud Seguridad Social Ingresos	Sedesol (2013)
Inclusión social	Involucramiento en la toma de decisiones Ejercicio de los valores ciudadanos Participación socioeconómica Confianza institucional	Banamex y Fundación Este País (2014), Committee of the Regions (2014), CNBV e Inegi (2012), Colef y Sedesol (2007), INE (2007), Inegi y Segob (2012), Portales (2012) y Sedesol (2004)

**Tabla 2**

Instrumentos utilizados en el diseño del instrumento de evaluación de Un Solo San Pedro

*Fuente:* elaboración propia.

Además de tener reactivos orientados a identificar cada una de las dimensiones y componentes, se incluyeron reactivos que servían para establecer el grupo de control, aquellos que no habían participado en el programa. Esta estrategia permitió establecer las diferencias entre un grupo y otro.

Este instrumento fue pilotado hacia dentro de una colonia (Santa Elena), con el interés de validar el instrumento en tres diferentes aspectos. El primero de ellos consistió en que cada uno de los reactivos fuera claro, de tal modo que los encuestados entendieran el sentido de la pregunta. El segundo estribó en que las respuestas dadas por los beneficiarios estuvieran alineadas con aquellas que se habían estipulado en el instrumento. El último aspecto residió en el tiempo en que tardaba cada uno de los encuestados en aplicar el instrumento.

Una vez que se recibió la retroalimentación por parte de los encuestados y del equipo encargado de aplicar la encuesta en el campo, se rediseñó el instrumento tomando como base las observaciones. Consecuencia de este ejercicio fue la clarificación de las preguntas; así, se cambiaron algunas de las respuestas, de tal forma que el encuestado pudiera definir su postura en una escala del 1 al 5 o del 1 al 10 según fuera el caso, y también se redujo el número de reactivos a 90 en total. El instrumento fue validado con participantes del programa y con los encuestadores en una segunda ocasión, lo que garantizó su validez interna.

En la recolección de la información, se diseñó una estrategia de aplicación del instrumento en modo escalonado, la misma que se aplicó en aquellas colonias que llevaban más tiempo tras haber iniciado la implementación del programa y que, a su vez, tuvieran un menor número de viviendas para encuestar. De esta forma, los encuestadores se familiarizaron con el instrumento y la recolección en colonias con mayor cantidad de personas resultó más eficiente.

El orden de la recolección de la información en las colonias fue: Santa Elena, Lucio Blanco 2, Canteras, Plan de Ayala, Los Pinos 1, Los Pinos 2, Lucio Blanco 1, Luis Echeverría, Jesús M. Garza, Lucio Blanco 3, San Francisco, San Pedro 400, Barrancas del Pedregal y Villas del Obispo. Esta recolección se llevó a cabo durante el período comprendido de julio a septiembre de 2015. Cada una de las encuestas tuvo una duración promedio de 45 minutos aunque, en algunos casos, los tiempos fueron superiores, ya que los pobladores deseaban compartir su experiencia dentro del programa o complementar sus respuestas.

En la definición del tamaño y el tipo de muestra, se tomó en consideración un muestreo aleatorio estratificado en términos del número de viviendas que se iban a encuestar, con lo que se buscaba generar una muestra que permitiera comparar la LB realizada en 2012. Por este motivo, se optó por encuestar a las mismas viviendas que participaron en 2012. Esta condición no se pudo cumplir

por tres motivos: a) las familias que habían sido encuestadas ya no habitaban la vivienda; b) en el momento de capturar la información del CUIS aplicado en 2012, no se había registrado de forma correcta el domicilio, y c) los pobladores no quisieron participar en la aplicación del instrumento. Al no poder cumplir con esta estrategia, se optó por aplicar el instrumento a las casas que se hallaran más próximas a la vivienda seleccionada.

Para definir el tamaño de muestra, se tomó como tamaño de población el número de hogares totales en las 14 colonias (3685), con un nivel de confianza del 99 % y un margen de error del 5 %, lo que da un tamaño de muestra de 564. Asimismo, con el interés de tener una representatividad por colonia que permitiera la comparación, se definió un tamaño de muestra para cada una de ellas tomando en consideración un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 10 % (tabla 3). En total, se encuestaron a 739 hogares, los cuales representan un total de 3681 habitantes y que se hallaban distribuidos en las 14 colonias donde operó el programa (tabla 3).

Colonias	Total de viviendas	Tamaño de la muestra	Viviendas	Población	Viviendas	Población
			2012		2015	
Barrancas del Pedregal	131	75	71	244	47	150
Canteras	163	84	80	368	66	298
Jesús M. Garza	103	65	81	326	40	213
Los Pinos 1			124	517	82	406
Los Pinos 2	258	103	103	484	82	410
Lucio Blanco 1	46	37	32	162	43	214
Lucio Blanco 2	68	49	17	86	23	142
Lucio Blanco 3	36	30	22	95	19	83
Luis Echeverría	141	78	139	224	77	360
Plan de Ayala	68	49	65	128	41	205
San Francisco	197	92	68	530	19	70
San Pedro 400	2104	158	130	547	131	760
Santa Elena	51	40	47	522	45	190
Villas del Obispo	319	112	24	87	24	180
Total	3685	972	1003	4320	739	3681

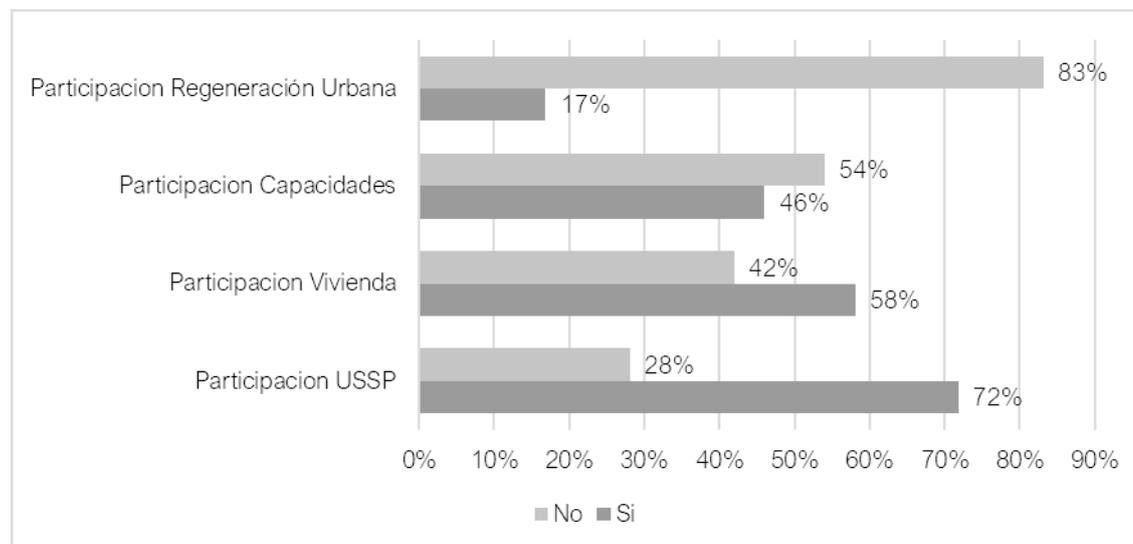
**Tabla 3**

Distribución de la muestra por colonias en 2012 y 2015

Fuente: elaboración propia.

En términos de su participación en el programa Un Solo San Pedro, se identificó que, en el 72 % de los hogares, al menos uno de los integrantes del hogar participó en alguno de los ejes de acción del programa (figura 1), hecho que habla del alcance del programa y que es reflejo de la diversidad de actividades que se realizó a lo largo de su implementación. El eje que tuvo un mayor

porcentaje de hogares que participaron fue el de vivienda con un 58 % de los hogares, seguido por capacidades con un 46 % y, al final, se encontró el eje de regeneración urbana con solamente un 17 % de participación.



**Figura 1**

Porcentaje de participación de los hogares en el programa por eje de acción

Fuente: elaboración propia.

En el análisis de las condiciones de pobreza multidimensional, se tomaron en consideración los espacios analíticos propuestos por Coneval —bienestar (ingresos del hogar) e índice de privación de derechos sociales (carencias sociales)— y la metodología utilizada en su definición (véase Coneval 2015).

El análisis de la inclusión social siguió una estrategia diferente. Al no contarse con un indicador para su medición, se construyeron indicadores para cada uno de los elementos que la conformaban: a) involucramiento en la toma de decisiones, b) ejercicio de los valores ciudadanos, c) participación socioeconómica y d) confianza institucional. Estos indicadores se presentan como un *proxy* de la situación que cada uno de los encuestados percibe sobre sus condiciones de vida, las mismas que conformaron la base para establecer si existían diferencias entre los pobladores de las colonias en función de su participación en el programa.

En la construcción de estos indicadores, se utilizó el análisis de componentes principales categóricos (CATPCA, por sus siglas en inglés). En la solución del CATPCA, se maximizan las correlaciones de las puntuaciones de objetos con cada una de las variables cuantificadas para el número de componentes (dimensiones) especificado (Portales 2013). El resultado del CATPCA fue la integración de las diferentes variables en un solo indicador, según correspondiera a la dimensión en cuestión. Estos reactivos o ítems fueron definidos tomando en consideración diferentes instrumentos (véase tabla 2),

los mismos que fueron incluidos en la encuesta que se aplicó a los hogares ubicados en las diferentes colonias.

Los indicadores que se construyeron mostraron tener consistencia interna al presentar alfas de Cronbach superiores a los 0,7; es decir, las variables incluidas en cada uno de los indicadores estaban lo suficientemente relacionadas entre sí como para medir el mismo constructo; en este caso, los componentes definidos en el modelo de impacto. Los indicadores explican más del 70 % de la varianza observada en cada una de las variables, las cuales tienen una correlación significativa entre ellas (tabla 4).

Componente	Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza contabilizada por	
			Total (eigenvalor)	% de varianza
<b>Inclusión social</b>	Involucramiento en la toma de decisiones	.816	2580	74 494
	Ejercicio de valores ciudadanos	.888	2994	74 838
	Participación socioeconómica	.952	4831	80 509
	Confianza institucional	.922	3815	76 294

**Tabla 4**

Resumen del modelo para la construcción de los indicadores de las dimensiones de inclusión social

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se tuvieron los indicadores para cada una de las dimensiones que conforman la inclusión social, se procedió a realizar un análisis que permitiera establecer el impacto del programa en los niveles de pobreza multidimensional e inclusión social.

En el interés de identificar claramente el impacto generado por el programa en sus participantes, se debe contar con un grupo de control que cumpla con tres características: a) las características promedio del grupo de tratamiento y del grupo de comparación deben ser idénticas en ausencia del programa, b) el tratamiento no tendría que afectar al grupo de comparación de forma directa ni indirecta y c) los resultados de las personas en el grupo de control deberían cambiar de la misma manera que los resultados en el grupo de tratamiento, si ambos grupos son objeto del tratamiento (o no). En el caso de que se cumplan tales condiciones, solamente la existencia del programa de interés explicará cualquier diferencia en el resultado (*Y*) entre los dos grupos (Gertler *et al.* 2017).

Con el interés de cumplir con este criterio, se construyó un grupo de control tomando en consideración el método de emparejamiento, en el cual se utilizan técnicas estadísticas para construir un grupo de comparación (Olmos y Govindasamy 2015). El método de emparejamiento por propensión permite reducir el sesgo asociado a la falta de reglas en la asignación, o bien cuando cualquier individuo puede participar con el solo hecho de desearlo (Gertler *et al.* 2017), tal como fue el caso de Un Solo San Pedro. Esta propen-

sión por participar en el programa puede incidir en el cambio que este obtenga por su participación o no en el programa, de ahí la importancia de considerarlo (Lee 2013, White 2013).

A pesar de las bondades de este método, no deja de ser un cuasiexperimental y las estimaciones se realizan tomando como base un puntaje del 0 al 1 de cada uno de los casos evaluados. Esta situación puede producir una falta de rango común, o bien una falta de superposición, lo que puede llevar a que existan casos que no se emparejen o bien que esta resulte poco confiable (Gertler *et al.* 2017):

puede que se produzca una falta de rango común, o falta de superposición, entre los puntajes de propensión del grupo de tratamiento o inscrito y los del conjunto de no inscritos. El gráfico 8.2 representa un ejemplo de la falta de rango común. En primer lugar, se estima la probabilidad de que cada unidad de la muestra se inscriba en el programa a partir de las características observables de esa unidad, es decir, el puntaje de propensión.

En esta evaluación, se realizaron dos análisis de emparejamiento por puntajes de propensión (PSM, por sus siglas en inglés), tomando en consideración las condiciones mencionadas anteriormente. Para ello, se definieron siete variables para la realización del emparejamiento: *a)* número de personas que habitan en la vivienda, *b)* número de hogares que se encuentran en la vivienda, *c)* edad promedio de sus habitantes, *d)* relación entre hombres y mujeres en la vivienda, *e)* promedio de personas por hogar, *f)* colonia en que se encontraban y *f)* escala de equivalencia entre personas adultas y menores utilizada por Coneval. Estas variables no se ven afectadas por la participación en el programa durante los tres años que duró su operación; es decir, si bien la variable de número de personas por hogar puede verse afectada por participar en uno de estos programas como consecuencia de un cambio en las tasas de fertilidad, dicho cambio no se ve reflejado en un período de tres años sino, más bien, a largo plazo.

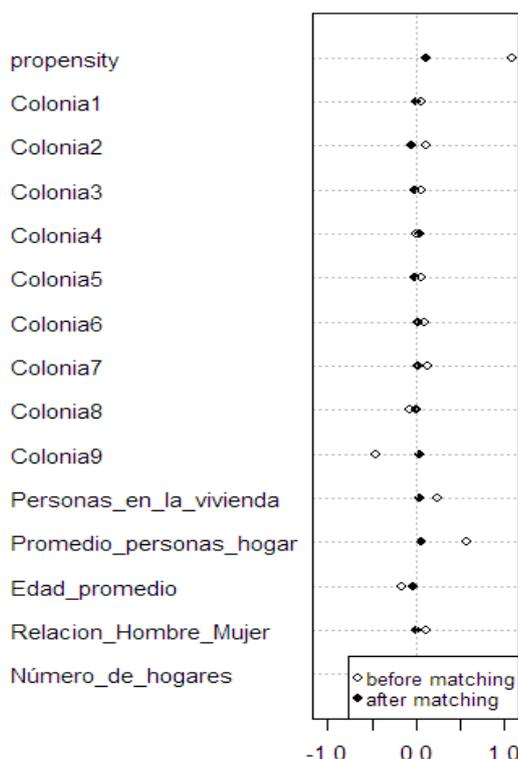
En el análisis se utilizó el método de coincidencia por vecinos más cercanos, sin reemplazo, con un emparejamiento 1:1 y una medida de calibración de 0.2. En la realización del emparejamiento, se utilizó el programa «Propensity score matching in SPSS» versión 3.0.4, desarrollado por Thoemmes (2012). La prueba de balance general no resultó ser significativa ( $p = .962$ ), hecho que habla del equilibrio que existe entre las variables incluidas en el modelo (tabla 5). El resultado permitió generar un emparejamiento en 420 casos de 2012 y 2015, lo que dio una muestra total de 840 hogares. En la figura 2, se muestran las diferencias estandarizadas de la muestra antes y después del emparejamiento, para cada una de las variables, que fueron muy cercanas a 0, lo que muestra la validez del análisis y del equilibrio que existe entre las variables.

	Balance general del test			Desequilibrio relativo multivariado	
	Chi-cuadrada	Gl	Valor - pw	Antes del emparejamiento	Después del emparejamiento
Todos los casos	8906	18	.962	.843	.774

**Tabla 5**

Balance general y desequilibrio relativo multivariado del PSM considerando como variable de control el año de recolección de la información

Fuente: elaboración propia.



**Figura 2**

Diferencias estandarizadas para cada una de las variables

Fuente: elaboración propia.

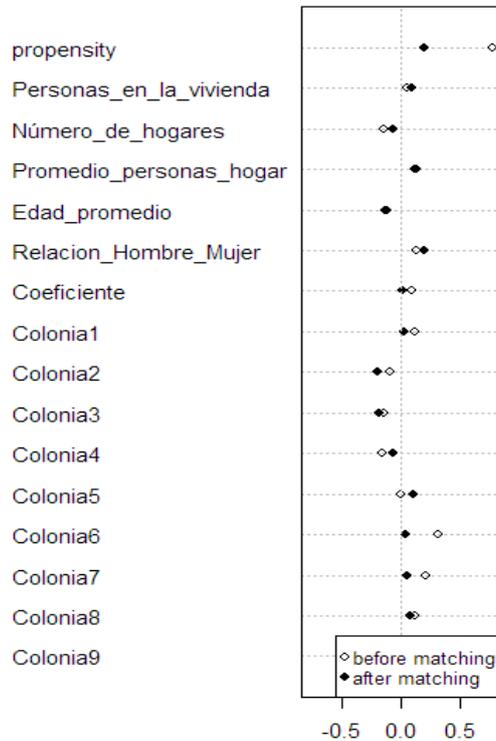
Ante la imposibilidad de comparar los hogares encuestados de 2012 con los de 2015 en términos del nivel de inclusión social que presentan —no se contaba con una medición sobre este indicador—, se optó por realizar un segundo emparejamiento en función de su participación o no en el programa considerando solamente la información recolectada en 2015. Este análisis permitió eliminar el sesgo generado por la propensión de un hogar a participar en este tipo de programas y facilitó la comparación adecuada entre los hogares. Las variables y parámetros considerados fueron los mismos que en el caso del primer emparejamiento. La prueba de balance general no resultó ser significativa ( $p = .808$ ) y generó una correspondencia en 137 casos, lo que dio una muestra total de 274 hogares (tabla 6). En la figura 3 se muestran las diferencias estandarizadas antes y después del emparejamiento, para cada una de las variables, las cuales fueron muy cercanas a 0.

	Balance general del test			Desequilibrio relativo multivariado	
	Chi-cuadrada	Gl	Valor - p	Antes del emparejamiento	Después del emparejamiento
Todos los casos	11.861	17	.808	.939	.898

**Tabla 6**

Balance general y desequilibrio relativo multivariado del PSM considerando como variable de control la participación en el programa

Fuente: elaboración propia.



**Figura 3**

Diferencias estandarizadas para cada una de las variables incluidas en el PSM

Fuente: elaboración propia.

## 6 Impacto de Un Solo San Pedro en la pobreza multidimensional y la inclusión social

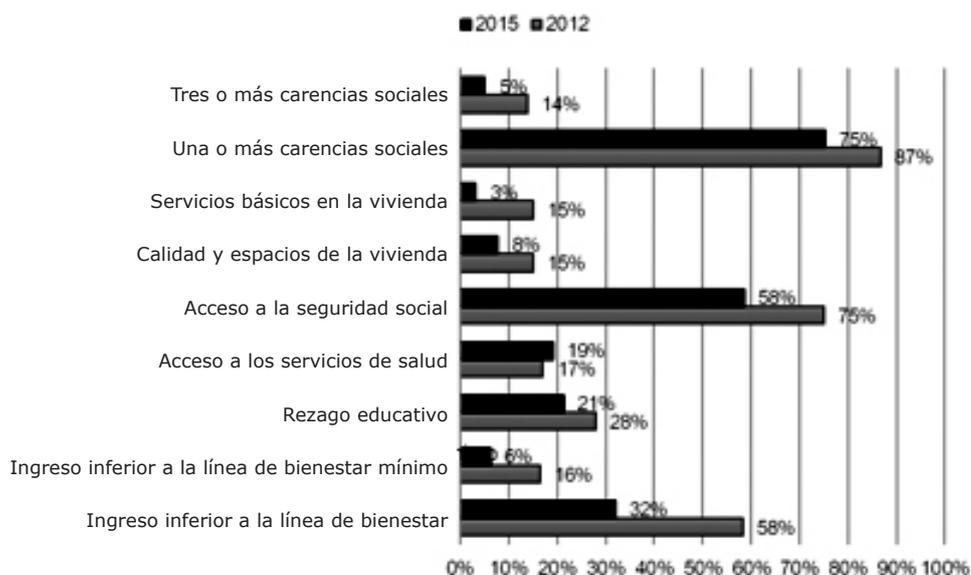
El programa Un Solo San Pedro se construyó tomando en consideración dos principales objetivos: el primero fue la reducción de los patrones de pobreza multidimensional que presentaban los hogares de 14 colonias; el segundo objetivo se centró en la procuración de patrones de inclusión social, en donde los pobladores que padecían algún tipo de exclusión pudieran integrarse plenamente en el desarrollo del municipio y se sintieran parte de él. Este segundo objetivo motivó el nombre que se le dio al programa y que

formó parte de la ideología que se buscó respetar a lo largo de su implementación.

### 6.1. Mitigación de la pobreza multidimensional

La identificación del cambio que existió a nivel de la pobreza multidimensional de los hogares que se encontraban en las colonias se realizó en dos etapas. La primera fue un análisis general, en donde se compararon las condiciones de pobreza que presentaban los hogares en 2012, año en que se realizó el estudio de LB, y 2015. La comparación se realizó utilizando los hogares emparejados en función del año, lo que garantiza que la comparación entre un año y otro fuera válida.

Con relación a los ingresos, se identificó una reducción del 26 % en el número de hogares que se encontraban por debajo de la LB, de modo que se pasó del 58 % en 2012 al 32 % en 2015 (figura 3). Situación similar se presentó en el número de personas que perciben un ingreso inferior a la LBM, pues se pasó de un 16 % en 2012 a un 6 % en 2015 (figura 3). En términos del cumplimiento de derechos sociales, se comprobó una mejora en todos los indicadores, con excepción del acceso a servicios de salud, donde se presentó un incremento en esta carencia del 2 % (figura 4). La carencia que tuvo una mayor reducción fue el acceso a la Seguridad Social, al pasar de un 75 % en 2012 a un 58 % en 2015. Esta reducción en el número de pobladores que tienen carencias sociales se vio reflejada también en el número de personas que se encontraban en el umbral de privación, donde se pasó de un 87 % en 2012 a un 75 % en 2015, y en el número de personas que estaban en el umbral de privación extrema, pasando de un 14 % en 2012 a un 5 % en 2015.



**Figura 4**  
Cambio en los indicadores de pobreza multidimensional  
Fuente: elaboración propia.

Para validar si el cambio en las condiciones de los hogares era significativo entre los dos años, se llevó a cabo un análisis de diferencias en diferencias (DD), el cual permite identificar las diferencias observadas entre el grupo de control y el grupo tratado, tomando en consideración la LB de 2012 y la información recolectada en 2015. Resultado del método de DD fue la definición del efecto local promedio del tratamiento (LATE, por sus siglas en inglés), el cual representa los efectos del programa solo para un subgrupo específico de la población.

En la realización de este análisis, se calculó el estimador del efecto promedio para cada uno de los hogares encuestados, que se realizó tomando en consideración la ecuación 1, en donde  $Y1(1)$  e  $Y0(1)$  son las variables de los hogares del grupo de tratamiento,  $Y1(0)$  e  $Y0(0)$  son las variables del grupo de control, la  $n$  es el tamaño de la muestra para cada uno de los segmentos y  $\alpha_{EPV}$  es el efecto promedio para cada variable relacionada con la pobreza multidimensional. La notación 1 y 0 hacen alusión al año en que se recolectó la información —2015 ( $Y1$ ) y 2012 ( $Y0$ ).

$$\alpha_{EPV} = \frac{1}{n_1} \sum \{Y1(1) - Y0(1)\} - \frac{1}{n_0} \sum \{Y1(0) - Y0(0)\}$$

#### **Ecuación 1**

Cálculo utilizado en el método de diferencias en diferencias

Los resultados del análisis muestran la reducción de la mayoría de las variables; es decir, el número de habitantes por hogar que presentan alguna condición de pobreza se redujo como consecuencia del programa. En la tabla 7 se presenta el promedio de población por hogar que dejó de tener alguna carencia social, o bien que dejó de situarse por debajo de alguna de las LB. El signo negativo en el estimador y el signo positivo en el porcentaje de la tabla 7 permiten establecer que la participación en el programa redujo el número de pobladores por hogar que se encontraban por debajo de la LB y de la LBM, en un 16 y un 8 %, respectivamente. Este hecho se complementa con el incremento de los ingresos de un 168 % en los hogares al ser comparados entre sí.

Resulta considerable la reducción de los hogares que presentaban carencias por calidad y espacios de la vivienda y por servicios básicos (52 y 13 % respectivamente), situación que es atribuible a su participación en el eje de vivienda. La reducción en las carencias relacionadas con la vivienda permitió reducir el número de pobladores que presentaban una o más carencias, así como tres o más carencias en un 4 y un 24 %, respectivamente. Es importante mencionar que el acceso a la Seguridad Social se incrementó en los hogares comparados.

<b>VARIABLES</b>	<b>Estimador del efecto promedio (EPV)</b>	<b>Porcentaje del estimador del efecto promedio (EPV)</b>
Población con un ingreso inferior a la LB	-0,16286645	16 %
Población con un ingreso inferior a la LBM	-0,0335822	8 %
Carencia por rezago educativo	-0,02349313	9 %
Carencia de acceso a los servicios de salud	0,10374449	391 %
Carencia de acceso a la Seguridad Social	0,02577037	-4 %
Carencia por la calidad y espacios de la vivienda	0,26338243	-52 %
Carencia por servicios básicos en la vivienda	-0,05866075	13 %
Con una o más carencias sociales	0,01576778	-4 %
Con tres o más carencias sociales	0,10838546	-24 %
Población con un ingreso inferior a la LB	-0,38595025	21 %
Población con un ingreso inferior a la LBM	0,05923727	-39 %
Ingresos	2328,65937	168 %

**Tabla 7**

Resultado del análisis de diferencias en diferencias para cada una de las variables entre 2012 y 2015

Una vez que se estimó el LATE del programa, se calculó el efecto promedio del tratamiento (ATE, por sus siglas en inglés), calculando la diferencia en los resultados medios entre los dos grupos. Este ATE es el impacto promedio del tratamiento. Para ello, se realizó una prueba *t* para dos muestras relacionadas, tomando como estadístico la prueba de chi-cuadrada. El resultado demostró que, con excepción del cambio en la carencia de acceso a servicios de salud y de carencia en la calidad y espacios de la vivienda, la mejora en los indicadores fue significativa ( $p < 0,001$ , tabla 8). Este resultado da muestra de la mejora en las condiciones de vida de los pobladores y hogares de estas 14 colonias en un lapso de tres años, al menos en términos de los elementos evaluados por la definición de pobreza multidimensional realizada por Coneval.

<b>VARIABLES</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación estándar</b>	<b>Error estándar de la media</b>	<b>Sig. (2-colas)</b>
Población con un ingreso inferior a la LB	-1,119	3,539	0,173	<b>0,000***</b>
Población con un ingreso inferior a la LBM	-0,440	2,406	0,117	<b>0,000***</b>
Carencia por rezago educativo	-0,274	1,620	0,079	<b>0,001***</b>
Carencia de acceso a los servicios de salud	0,102	2,192	0,107	0,339
Carencia de acceso a la Seguridad Social	-0,671	2,734	0,133	<b>0,000***</b>
Carencia por la calidad y espacios de la vivienda	-0,312	2,398	0,117	0,008
Carencia por servicios básicos en la vivienda	-0,512	1,908	0,093	<b>0,000***</b>
Con una o más carencias sociales	-0,431	2,530	0,123	<b>0,001***</b>
Con tres o más carencias sociales	-0,381	1,582	0,760	<b>0,000***</b>

\*\*\* Nivel de significancia < ,001

**Tabla 8**

Resultado de la prueba de muestras relacionadas de los hogares emparejados entre 2012 y 2015

Fuente: elaboración propia.

Con el interés de validar que este cambio se haya presentado por la participación de los hogares en el programa USSP, se realizó un análisis tomando en consideración los hogares que fueron emparejados por medio del método de emparejamiento en función de la participación o no en el programa. El análisis realizado fue una regresión multivariada, considerando una suma de cuadrados de tipo III,<sup>1</sup> en donde las variables independientes fueron la participación en el programa, el grado de participación que tuvieron los miembros del hogar en el programa, es decir, el número de actividades o proyectos en que se vieron involucrados cada uno de sus miembros (que fue calculado sumando el número de pobladores que participaron en alguno de los ejes del programa) y el número de ejes en que participaron (capacidades, vivienda y regeneración urbana). Las variables consideradas en ambos espacios analíticos de la pobreza multidimensional fueron definidas como dependientes, así como el número de carencias sociales que cada uno presentaban.

En términos generales, el modelo resultó ser significativo para cada una de las dimensiones que conforman la pobreza multidimensional ( $p < 0,01$ , tabla 9), hecho que evidencia la relación que guarda haber participado en el programa con los ingresos y las carencias sociales que buscaba atender este. Dicha situación se ve reforzada con el hecho de que la variable de participación en el programa resultó significativa ( $p < 0,05$ , tabla 9) para todos los aspectos considerados en la definición de la pobreza multidimensional. Por ello se puede establecer que la participación de los hogares en el programa reduce el número de personas que tienen alguna carencia social y que se encuentran por debajo de las LB.

El grado de participación del hogar solamente tuvo un impacto significativo en la carencia de Seguridad Social ( $p = 0,008$ , tabla 9); es decir, en la medida en que más miembros del hogar participaban en actividades de USSP, mayor probabilidad tenían de acceder a algún tipo de Seguridad Social. Esta situación puede estar relacionada con el hecho de que varias de las acciones emprendidas en el marco del programa estaban orientadas a buscar la participación de grupos que tradicionalmente se encuentran en situación de exclusión del mercado formal, como son jóvenes y jefas de familia. En cada una de las actividades, se fomentaba su participación en el mercado formal, lo que impulsa el acceso a empleos y fuentes de ingresos que garantizarán el acceso a la Seguridad Social.

Con relación al número de ejes en que participaron los miembros del hogar, se encontró que el impacto se centró en la carencia de servicios básicos de la vivienda ( $p = ,003$ , tabla 9). Aquellos hogares en donde sus miembros participaron en dos o tres ejes reportaron tener menor probabilidad de presentar una carencia por servicios básicos. Esta situación se presenta principalmente porque dos ejes (vivienda y regeneración urbana) se encontraban relacionados en su implementación, ya que las viviendas que presentaban menor calidad en su construcción también se encontraban en zonas donde se requería una mejora en cuestión de servicios básicos, lo que fomentó que sus habitantes participaran en estos dos ejes.

1 Método que calcula las sumas de cuadrados de un efecto de diseño como las sumas de cuadrados corregidas respecto a cualquier otro efecto que no lo contenga y ortogonales a cualquier efecto que lo contenga. Las sumas de cuadrados de tipo III son invariables respecto a las frecuencias de casilla. Este tipo de sumas de cuadrados se considera para un modelo no equilibrado sin casillas perdidas o para cualquier modelo equilibrado o desequilibrado sin casillas vacías, tal como es el caso de la muestra analizada en este trabajo.

Variable dependiente	Estadísticos	Modelo	Grado de participación del hogar	Ejes en que participó el hogar	Participación en USSP
Población con un ingreso inferior a la LB	Suma de cuadrados (tipo III)	912,676	2,073	0,219	501,569
	Media cuadrada	228,169	2,073	0,219	250,785
	Sig.	<b>0,000***</b>	0,628	0,875	<b>0,000***</b>
	R cuadrada ajustada	0,266			
Población con un ingreso inferior a la LBM	Suma de cuadrados (tipo III)	66,881	0,043	7,101	40,835
	Media cuadrada	16,720	0,043	7,101	20,418
	Sig.	<b>0,000***</b>	0,907	0,134	<b>0,002***</b>
	R cuadrada ajustada	0,059			
Carencia por rezago educativo	Suma de cuadrados (tipo III)	286,553	0,286	0,043	155,837
	Media cuadrada	71,638	0,286	0,043	77,918
	Sig.	<b>0,000***</b>	0,662	0,865	<b>0,000***</b>
	R cuadrada ajustada	0,407			
Carencia de acceso a los servicios de salud	Suma de cuadrados (tipo III)	175,928	0,857	0,277	99,869
	Media cuadrada	43,982	0,857	0,277	49,935
	Sig.	<b>0,000***</b>	0,580	0,753	0,000***
	R cuadrada ajustada	0,177			
Carencia de acceso a la Seguridad Social	Suma de cuadrados (tipo III)	2340,39	38,400	11,694	1287,859
	Media cuadrada	585,098	38,400	11,694	643,929
	Sig.	0,000***	0,008***	0,139	0,000***
	R cuadrada ajustada	0,615			
Carencia por la calidad y espacios de la vivienda	Suma de cuadrados (tipo III)	44,542	1,630	0,833	28,553
	Media cuadrada	11,135	1,630	0,833	14,277
	Sig.	0,006***	0,462	0,599	0,009***
	R cuadrada ajustada	0,038			
Carencia por servicios básicos en la vivienda	Suma de cuadrados (tipo III)	11,126	0,269	5,709	4,543
	Media cuadrada	2,781	0,269	5,709	2,272
	Sig.	0,002***	0,512	0,003***	0,028**
	R cuadrada ajustada	0,048			
Con una o más carencias sociales	Suma de cuadrados (tipo III)	3872,016	30,513	0,747	2034,785
	Media cuadrada	968,004	30,513	0,747	1017,393
	Sig.	0,000***	0,026**	0,726	0,000***
	R cuadrada ajustada	0,698			
Población con tres o más carencias sociales	Suma de cuadrados (tipo III)	9,574	0,022	0,401	6,732
	Media cuadrada	2,394	0,022	0,401	3,366
	Sig.	0,000***	0,819	0,331	0,000***
	R cuadrada ajustada	0,064			
Ingresos	Suma de cuadrados (tipo III)	15 853 943 930,000	521 770 346,675	554 362 377,729	8 838 793 774,784
	Media cuadrada	3 963 485 982,974	521 770 346,675	554 362 377,729	4 419 396 887,392
	Sig.	0,000***	0,381	0,367	0,002***
	R cuadrada ajustada	0,066			

\*\*\* Nivel de significancia de < 0,01. \*\* Nivel de significancia de < 0,05.

### Tabla 9

Resultado de regresión multivariada para las variables que contemplan la pobreza multidimensional y la participación, grado de participación y ejes del programa USSP  
Fuente: elaboración propia.

La perspectiva integral en el proceso de implementación del programa tuvo resultados en cada uno de los espacios analíticos de la definición de pobreza multidimensional propuesta por Coneval, entre los cuales destaca la reducción del número de personas que padecían carencias sociales e ingresos por debajo de las LB. De este modo, se puede establecer que el cambio en los indicadores de pobreza reflejados entre 2012 y 2015 en la muestra emparejada están relacionados con la participación de los pobladores en el programa Un Solo San Pedro, por lo que se puede decir que este tuvo impacto positivo en las condiciones de vida de los habitantes de las 14 colonias en donde se implementó.

## **6.2. Inclusión social por parte del programa Un Solo San Pedro**

El análisis de la inclusión social tuvo que seguir una estrategia distinta a la llevada en el objetivo de mitigación de la pobreza multidimensional. Dado que no se contaba con una línea de base para la inclusión social, se construyeron indicadores para cada uno de los elementos que la conformaban y que fueron definidos anteriormente. Estos indicadores se presentan como un *proxy* de la situación que cada uno de los encuestados percibe sobre sus condiciones de vida, las mismas que fueron la base para establecer si existían diferencias significativas entre los pobladores de las diferentes colonias en función de su participación o no en el programa.

Para lograr tal comparación, se utilizó la muestra emparejada en función a su participación o no en el programa, considerando solamente la información recolectada en 2015 (véase tabla 5). Al igual que en el caso de pobreza multidimensional, se realizó una regresión multivariada, considerando una suma de cuadrados de tipo III, con las mismas variables independientes (participación en el programa, grado de participación y número de ejes en que participaron) y tomando como variables dependientes a los cuatro elementos utilizados en la definición de inclusión social.

La percepción sobre el involucramiento en la toma de decisiones de los pobladores no resultó verse afectada por alguna de las variables consideradas en el modelo (tabla 10). Esto permite suponer que la participación en alguna de las actividades de Un Solo San Pedro no está relacionada con la percepción que tienen los pobladores acerca de qué tanto son considerados por las instituciones sobre las acciones que realizan con relación a su entorno. Esta situación refleja el hecho de que, aun y cuando se participe en el programa, los pobladores sienten que la toma de decisiones no la realizan ellos sino, más bien, los encargados de implementar el programa, hecho que se ve reflejado en los bajos promedios que tuvo este indicador.

El modelo resultó ser significativo para la confianza institucional ( $p = ,01$ , tabla 10), por lo que se puede suponer que la parti-

participación en el programa impactó de forma positiva en la confianza que los pobladores tienen en las instituciones que lo promueven. Esta situación puede tener su origen en el proceso que se siguió en el momento de implementar el programa pues, en cada etapa, se buscó la aprobación de los pobladores y la verificación de las acciones que debían realizarse, lo que incrementó la confianza entre autoridad y poblador. El grado de participación también resultó ser significativo para la confianza institucional ( $p = 0,000$ , tabla 10), en la medida en que, cuanto más habitantes de los hogares participaban en las actividades que se realizaban en el marco del programa, la confianza hacia las instituciones también se incrementaba.

El ejercicio de los valores ciudadanos no se vio incidido de manera significativa por ninguna de las variables que integran el modelo (tabla 10), por lo que se puede establecer que la participación en el programa no genera ningún tipo de impacto en que los pobladores perciban un mayor o menor ejercicio de valores vinculados con la ciudadanía. Esta situación puede tener su origen en la propia cultura mexicana, la cual no se caracteriza por el ejercicio de su ciudadanía en términos generales (Corporación Latinbarómetro 2016).

Por último, en términos de participación socioeconómica, la aportada en el programa sí resultó ser significativa en las variables de grado de participación del hogar y del número de ejes en que colaboraron los pobladores ( $p = 0,045$  y  $p = 0,05$ , tabla 10). Estos resultados permiten establecer que los pobladores que pertenecen a los hogares donde participaron en un mayor número de actividades y en un mayor número de ejes perciben que pueden tener una mayor participación en la dinámica económica y social del municipio. Esta situación se encuentra alineada con el hecho de que muchas de las actividades que se realizaron en el marco del programa, especialmente en el eje de capacidades, se orientaron hacia la promoción de actividades productivas por parte de sus participantes, todas ellas con el interés de incrementar sus ingresos y su participación en la economía local.

Los resultados en materia de inclusión social demuestran que el programa tuvo un éxito parcial ya que, por un lado, se logró tener un impacto en la confianza que tienen los pobladores hacia las instituciones y en la percepción que tienen sobre su participación en la dinámica social y económica; sin embargo, en el sentido de toma de decisiones y el ejercicio de valores ciudadanos, no se logró ningún impacto. Estos resultados están relacionados con el hecho de que la participación en la toma de decisiones y el ejercicio de la ciudadanía son variables que resultan difíciles de modificar en un período de tres años, dado que se encuentran asimilados dentro de los hábitos y costumbres de la sociedad, por lo que su impacto solamente puede verse reflejado a medio plazo. Esta situación no se presenta en la percepción de confianza y de participación, las cuales se encuentran sustentadas en un sentimiento menos profundo y más momentáneo, por lo que sus resultados se ven en un menor período de tiempo.

Variable dependiente	Estadísticos	Modelo	Grado de participación del hogar	Ejes en que participó el hogar	Participación en USSP
Involucramiento en la toma de decisiones	Suma de cuadrados (tipo III)	,827	0,593	0,036	0,062
	Media cuadrada	0,207	0,593	0,036	0,031
	Sig.	0,827	0,301	0,798	0,945
	R cuadrada ajustada	-0,009			
Confianza institucional	Suma de cuadrados (tipo III)	10,108	9,639	1,221	0,237
	Media cuadrada	2,527	9,639	1,221	0,118
	Sig.	0,010***	0,000***	0,200	0,852
	R cuadrada ajustada	0,034			
Valores ciudadanos	Suma de cuadrados (tipo III)	3,907c	1,274	2,148	2,571
	Media cuadrada	0,977	1,274	2,148	1,286
	Sig.	0,309	0,211	0,105	0,207
	R cuadrada ajustada	0,003			
Participación socioeconómica	Suma de cuadrados (tipo III)	3,363d	1,836	1,899	1,794
	Media cuadrada	0,841	1,836	1,899	0,897
	Sig.	0,212	0,045**	0,050**	0,211
	R cuadrada ajustada	0,007			

\*\*\* Nivel de significancia de < 0,01.

\*\* Nivel de significancia de < 0,05.

**Tabla 10**

Efectos principales entre involucramiento en la toma de decisiones y tipo de participación en el programa

Fuente: elaboración propia.

## 7 Conclusiones

La evaluación de impacto de programas de combate a la pobreza es un tema que cada vez toma más fuerza, especialmente cuando estos se implementan con recursos públicos y en países donde la población que se encuentra en dicha situación se ha visto reducida de manera marginal, tal como es el caso de México. Los resultados derivados de la evaluación del programa Un Solo San Pedro, implementado por el Gobierno municipal durante el período de 2012 a 2015 en 14 colonias permiten establecer una serie de conclusiones que se presentan a continuación.

La primera de ellas se presenta con relación al esfuerzo que se ha realizado en México por llevar a cabo este tipo de evaluaciones; sin embargo, estas se han centrado en los programas federales y no municipales. La importancia de llenar este vacío de evaluaciones de impacto de programas de combate a la pobreza locales radica en que la mayoría de los municipios mexicanos tienen algún tipo de programa de esta índole que, al no ser evaluados en términos de

sus objetivos, presentan la posibilidad de ser considerados como un gasto que no genera ningún tipo de beneficio para la sociedad.

A nivel del diseño de la evaluación de impacto y la relevancia que tiene la comparación entre personas similares, que permitan generar resultados válidos y en función de las características de la información con que se cuenta, en este sentido, la realización de dos procesos de emparejamiento ayudó a generar la muestra que fuera comparables de acuerdo con las necesidades de la propia evaluación y los objetivos del programa. En el caso de esta evaluación, el primer proceso de emparejamiento ayudó a generar comparaciones entre hogares con características similares en dos períodos de tiempo diferentes, lo que permitió establecer si el cambio en las condiciones de pobreza resultaba significativo o no. El segundo emparejamiento surgió ante la falta de una LB en uno de los objetivos del programa y permitió comparar a dos poblaciones con características similares, pero que solamente se distinguían entre sí por su participación en el programa.

En este sentido, la utilización del método de DD y de comparaciones permitió contrastar las diferencias existentes entre el grupo de control y de tratamiento desde una perspectiva local y en promedio con relación al impacto que este programa generó en la reducción de las variables relacionadas con la definición de pobreza multidimensional realizada por el Coneval. La imposibilidad de realizar un análisis similar para el caso de la inclusión social evidencia la relevancia que tiene el contar con una LB en este tipo de programas de combate a la pobreza.

Con relación a los programas de combate a la pobreza basados en estrategias de focalización en el momento de su diseño e implementación, en este caso, la evaluación permitió observar cómo Un Solo San Pedro, a través de tres ejes de intervención, pudo reducir el número de carencias sociales que presentaban los hogares que se encontraban en 14 colonias. Los ejes de vivienda y regeneración urbana tuvieron un impacto directo en la reducción de las carencias en materia de calidad de la vivienda y sus servicios básicos; sin embargo, también sirvieron de entrada para identificar otras carencias que fueron cubiertas mediante su adscripción a otros programas institucionales, tal como es el caso de acceso a la Seguridad Social y la reducción del rezago educativo. La estrategia de focalización a nivel territorial permitió no solamente identificar a los hogares con mayores carencias, sino que también facilitó la puesta en marcha de acciones puntuales que atendieran a los indicadores contemplados en la definición de pobreza multidimensional desarrollada por el Coneval.

A nivel de la búsqueda por la inclusión social, la evaluación de impacto evidencia la complejidad que representa el cambio de hábitos, costumbres y patrones dentro de la sociedad, especialmente en una donde el ejercicio de los valores ciudadanos y la toma de decisiones por parte de los ciudadanos han sido cooptados por el

Estado, como es el caso mexicano (Bizberg 2010). En este sentido, la evaluación muestra cómo la puesta en marcha de programas en donde se promueve la participación ciudadana en su implementación incide, de forma directa, en la confianza que tienen los pobladores hacia sus instituciones y en la percepción que tienen sobre su participación en la dinámica socioeconómica; sin embargo, no sucede lo mismo en términos de cómo ejercen sus valores como ciudadanos y de su involucramiento en la toma de decisiones que afectan a su entorno, aspectos relacionados con patrones culturales.

En términos de la generación de procesos de desarrollo de poblaciones que se encuentran en condiciones de pobreza mediante programas orientados a su combate, las evaluaciones de impacto permiten identificar aquellas estrategias que generan un cambio en las condiciones de vida de sus habitantes y aspectos que incrementan la eficiencia de estos, tal como es el número de miembros de un hogar que participan en él. En el caso de dicha evaluación, se evidenció cómo contar con un mayor número de miembros del hogar participando en diferentes ejes y actividades incrementa la eficiencia de este en términos de la reducción de las carencias que reflejan la pobreza multidimensional en que se encuentran. Este hallazgo evidencia el valor que tiene la participación de los pobladores en este tipo de programas de una forma cada vez más frecuente y con mayor presencia, la misma que va desde la definición de problemáticas hasta la implementación de estas.

Finalmente, las evaluaciones de impacto resultan un elemento central en el proceso de implementación de programas de desarrollo y combate a la pobreza pues, a través de ellas, se logra evidenciar si estos funcionan y cumplen con su misión o no, lo que justifica el gasto o la inversión que se destina en su implementación. Estas deben realizarse de una forma sistemática y estructurada, tomando en consideración la naturaleza y objetivos del propio programa, de tal forma que se pueda generar evidencia que permita establecer qué estrategias contribuyen a la reducción de los patrones de pobreza y cuáles no. A través de este tipo de evaluaciones, se contribuye a la mejora en el entendimiento de las dinámicas sociales, económicas e institucionales que contribuyen, o no, a la reducción de los niveles de pobreza; situación que cobra mayor relevancia en un país donde más del 50 % del gasto social está destinado a combatirla, como es el caso de México.

## 8 Referencias

- AEDO C (2005). Evaluación del Impacto. Cepal. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/24337/lcl2442e.pdf>, acceso 14 de abril de 2016.
- ALKIRE S, FOSTER J (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics* 95(7-8):476-487.

- BECERRIL J, ABDULAI A (2010). The impact of improved maize varieties on poverty in Mexico: A propensity score-matching approach. *World Development* 38(7):1024-1035.
- BIZBERG I (2010). Una democracia vacía. Sociedad Civil, movimientos sociales y democracia. En: Los grandes problemas de México (1.ª ed.). El Colegio de México, México, pp. 21-61.
- BRACAMONTES J, CAMBEROS M (2011). La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el período 2002-2006. *Papeles de Población* 17(67):135-175.
- CECCHINI S, MADARIAGA A (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. En: Ottone E, Sojo A (eds.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile.
- CONEVAL (2010). Índice de Rezago Social en entidades federativas y municipios. México, DF. <http://www.coneval.gob.mx/>, acceso mayo de 2016.
- CONEVAL (2011). Pobreza municipal 2010.
- CONEVAL (2012). Información por municipio. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), acceso mayo de 2016.
- CONEVAL (2013). Uso de una encuesta panel para evaluaciones de impacto: ensayo metodológico con la ENNViH 2002-2005. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, DF.
- CONEVAL (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (2.ª ed.). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, DF.
- CONEVAL (2015). Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. México, DF.
- CORPORACIÓN LATINBARÓMETRO (2016). Informe Latinbarómetro 2016. Informe Latinbarómetro 2016. Chile. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2016&evMONTH=-1>, acceso diciembre de 2017.
- DE LA BRIÈRE B, RAWLINGS LB (2006). Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? World. Washington.
- DOMÍNGUEZ A (2016). ¿Cuánto se invierte en México contra la pobreza? Milenio, septiembre.
- ESTEVEZ AM, FRANKS D, VANCLAY F (2012). Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30(1):34-42.
- GERTLER PJ, PREMAMAND P, RAWLINGS LB, VERMEERSCH CMJ (2017). La evaluación de impacto en la práctica (2.ª ed.). Grupo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- HAUGHTON J, KHANDKER SR (2009). HandBook of Poverty and Inequality. The British Journal of Sociology (1.ª ed.). Vol. 5. The World Bank, Washington. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7613-3>, acceso enero de 2015.
- KARNANI A (2011). Fighting poverty together: rethinking strategies for business, governments, and civil society to reduce poverty. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- LEE WS (2013). Propensity score matching and variations on the balancing test. *Empirical Economics* 44(1):47-80. <https://doi.org/10.1007/s00181-011-0481-0>, acceso enero de 2018.
- LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL (2004). Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, DF.
- LUSTIG N, AMÁBILE F, BUCHELI M, GRAY MOLINA G, HIGGINS S, JARAMILLO M, YÁÑEZ AGUILAR E (2013). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay, 2013-2315.
- MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA (2013). Reglas de Operación del Programa Un Solo San Pedro. Municipio San Pedro Garza García, San Pedro Garza García.
- OLMOS A, GOVINDASAMY P (2015). Propensity Scores: A Practical Introduction Using R. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 11(25):68-88.

- PNUD (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. De la Torre García R, Rodríguez García C (eds.). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, DF.
- PORTALES L (2013). El estudio del capital social de los hogares por medio de redes personales. *Redes-Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales* 24(2):80-108.
- PORTALES L (2014a). Inclusión desde la exclusión: acceso a Seguridad Social y vivienda por medio del capital social de hogares en pobreza. *Sinapsis Social: Revista Científica de Sostenibilidad* 1 (abril-septiembre):27-41.
- PORTALES L (2014b). Los pobres como agentes de su desarrollo, la lucha contra la pobreza y la exclusión desde lo local. *Revue Interventions Économiques* 51:1-18.
- RAWLINGS LB, RUBIO GM (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. *Cuadernos de Desarrollo Humano* 10. Ciudad de México.
- RAWLINGS LB, RUBIO GM (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *World Bank Research Observer* 20(1):29-55.
- RECTOR R, SHEFFIELD R (2014). Heritage Foundation: War on Poverty After 50 Years: Conditions of the Poor in America. The Heritage Foundation Backgrounder 20002(2955):1-10.
- TANNER M (2012). The American welfare state: How we spend nearly \$1 trillion a year fighting poverty – and fail. *Policy Analysis*, abril (694).
- THOEMMES F (2012). Propensity Score Matching in SPSS.
- UNITED NATIONS (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Retrieved December 15. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>, acceso junio de 2017.
- VAKIS R, RIGOLINI J, LUCCHETTI L (2016). Left behind: chronic poverty in Latin America and the Caribbean. World Bank Publications, Washington.
- WHITE H (2013). An introduction to the use of randomised control trials to evaluate development interventions. *Journal of Development Effectiveness* 5(1):30-49.
- WORLD BANK (2012). World Bank Group Impact Evaluations: Relevance and Effectiveness. World Bank Publications, Washington.
- YONTCHEVA B, MASUD N (2005). Does foreign aid reduce poverty? Empirical evidence from nongovernmental and bilateral aid 5. International Monetary Fund, Washington.



**ARTÍCULOS PREMIADOS  
EN EL IV CONGRESO INTERNACIONAL  
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO  
IV INTERNATIONAL  
CONFERENCE ON DEVELOPMENT  
STUDIES AWARDED PAPERS**

# **The impact of international volunteers on education quality in developing countries – An assessment of organisations' volunteer recruitment and management practices**

**Estefanie HECHENBERGER**  
estefanie.hechenberger@gmail.com  
London School of Economics and  
Political Science  
(United Kingdom)

***Recipient of the IV REEDES (Red Española de Estudios de Desarrollo) Award for Young Researchers 2018***

**El impacto del voluntario internacional en la calidad de la educación en países en desarrollo: una evaluación de las prácticas de reclutamiento y gestión de voluntarios**

***Ganador del IV Premio REEDES (Red Española de Estudios de Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018***

## **Abstract/Resumen**

- 1. Introduction**
- 2. Literature review**
  - 2.1. The evolution of volunteering**
  - 2.2. Dimensions of IVS**
  - 2.3. The importance of segregated research**
    - 2.3.1. IVS research by field of service**
    - 2.3.2. The role of sending organisations**
    - 2.3.3. Local dynamics**
- 3. Methodology**
  - 3.1. Theorizing education IVS**
  - 3.2. Empirical evidence of education IVS**
  - 3.3. Limitations**
- 4. Analysis and findings**
  - 4.1. Volunteer attributes and individual capacity**
    - 4.1.1. Volunteer sociodemographic attributes**
    - 4.1.2. Volunteer capacity**
  - 4.2. Programme attributes and institutional capacity**
    - 4.2.1. IVS programme attributes**
    - 4.2.2. IVS institutional capacity**
  - 4.3. IVS Action**
  - 4.4. IVS Outcomes**
- 5. Conclusion**
- 6. References**

# The impact of international volunteers on education quality in developing countries – An assessment of organisations' volunteer recruitment and management practices

Estefanie HECHENBERGER  
estefanie.hechenberger@gmail.com  
London School of Economics and  
Political Science  
(United Kingdom)

## Recipient of the IV REEDES (Red Española de Estudios de Desarrollo) Award for Young Researchers 2018

## El impacto del voluntario internacional en la calidad de la educación en países en desarrollo: una evaluación de las prácticas de reclutamiento y gestión de voluntarios

## Ganador del IV Premio REEDES (Red Española de Estudios de Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018

### Cite as/Citar como:

Hechenberger E (2019). The impact of international volunteers on education quality in developing countries – An assessment of organisations' volunteer recruitment and management practices. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):142-170.

DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.421

### Abstract

International volunteering and service (IVS) organisations expanded dramatically in size, reach and variety in the past decades. While volunteering is socially valued, we know little about the real impact it has on host communities. I take a segregated approach to assess the potential impact of IVS on education, the most popular activity. Using Sherraden *et al.*'s (2008) conceptual model of IVS impacts, I explore the effects that individual and institutional factors have on education outcomes. In addition to the literature review on IVS and education quality, qualitative data on 12 sending organisations' volunteer recruitment and management practices were gathered. Findings suggest that teaching qualifications and expertise are among the most significant factors but are often not prioritized in the recruitment criteria. Yet, existing limitations can be compensated through effective programming. Some patterns can be identified when comparing the common practices of the four types of organisations reviewed.

**Keywords:** international volunteering and service, volunteer recruitment and management, education quality, hidden exclusion, North-to-South volunteering.

### Resumen

Recientemente, las organizaciones de voluntariado y servicio internacional (IVS) se han expandido drásticamente en tamaño, alcance y variedad. A pesar de que el voluntariado goza de un alto reconocimiento social, sabemos poco acerca del impacto real que este tiene en las comunidades anfitrionas. Mediante el modelo conceptual de impactos del IVS de Sherraden *et al.* (2008), evalué el impacto potencial del IVS, explorando los efectos de los factores individuales e institucionales sobre la calidad del servicio educativo que ofrece el voluntario. Además de analizar la bibliografía sobre IVS y la calidad educativa, se reunieron datos cualitativos sobre las prácticas de reclutamiento y gestión de voluntarios de 12 organizaciones emisoras. Mientras que el análisis demuestra la importancia de la cualificación y experiencia de los voluntarios, se observa a menudo su negligencia en las prácticas de reclutamiento. Sin embargo, diversas limitaciones pueden ser compensadas. Asimismo, se encontraron patrones entre los cuatro tipos de organizaciones.

**Palabras clave:** voluntariado internacional, reclutamiento y gestión de voluntarios, calidad de la educación, exclusión oculta, voluntariado Norte-Sur.

# 1 Introduction

More than 10 million volunteers travel and volunteer abroad every year (McGehee 2014). What scholars call «Voluntourism» is one of the fastest growing market sectors of the tourism industry (Tourism Research and Marketing Group 2008). Its popularity has soared in the past decades, especially among citizens from wealthy nations, offering an organized and easy way of «Doing Development» (Simpson 2004) and «Making a Difference» (Butcher & Smith 2010) in developing countries. Volunteers devote their time to serve in less advantaged communities and a lot of them even pay to do it. They engage in a broad range of service fields such as childcare, education, health, business development, environmental conservation, construction and many more. Initially, managed by government agencies like the Peace Corps, the purpose of international volunteering and service (IVS) was focused on objectives of peace and international development through technical assistance. However, with its debut in the private sector, motivations and objectives, as well as the types of voluntary activities, have evolved, becoming more diverse and blurred.

Meanwhile, nearly 68 million teachers are needed to achieve universal quality education in primary and secondary levels by 2030 (UNESCO 2016). The role of alternative education providers like NGOs has increased (Rose 2009), including IVS organisations, which contribute to «filling gaps» by sending thousands of volunteers every year to teach in disadvantaged communities. In fact, 85% of volunteers engage in education (McBride *et al.* 2003), which makes their presence difficult to ignore. This is an example, proponents may say, of how international volunteerism fulfils its mission of «extending services to the excluded» (VSO 2016). However, we know virtually nothing about the real developmental impact these volunteers have had on host communities. Impact studies on IVS are worryingly scarce. It seems like the high social value of volunteering exempts IVS from scrutiny, though only in the developing world. Volunteer-based education programmes for disadvantaged communities in the US, such as «Teach for America», are constantly put into question by scholars and the media and have become subject of numerous studies to determine their effectiveness. But if Americans worry about the presence of recent graduate volunteers in their education sector, why do we ask no questions when low-skilled volunteers intervene in the education sectors of the developing world?

Sadly, global education is highly unequal. Not only in terms of access but also in terms of quality. Save the Children (2013) speaks of a «hidden exclusion», when children attend school every day, but they do not learn. They have access to education, but are excluded from quality education. Chudgar *et al.* (2014, p. 150) explain

this by pointing to the «parallel cadre of undertrained, underpaid, often younger inexperienced teachers» prevalent in most disadvantaged countries. The description of that parallel cadre is disturbingly similar to common critiques about young, unskilled international volunteers, a group expanding thanks to the growing gap year industry and popularization of short-term unspecialized programmes (Simpson 2004). Besides the lack of skills, scholars worry about the misalignment of expectations, the overemphasis of volunteer enthusiasm, the perpetuation of stereotypes, dependency and the neglect of host communities' needs, among others (Hutnyk 1996, Simpson 2005, McGehee & Andereck 2008, Guttentag 2009, Palacios 2010, Loiseau *et al.* 2016). On the other hand, IVS can bring many benefits as well. It can increase international understanding of both the volunteer and the host community, increase civic engagement, offer material support to the disadvantaged, minimize the strain of the tourism industry, and allow volunteers gain useful skills (Brown 2005, Loiseau *et al.* 2016, Powell & Bratović 2007, Brook *et al.* 2007, Lough *et al.* 2009). Considering that mosaic of risks and benefits, what is then the impact of IVS on the education sector of developing countries? Could it be that, in the eagerness of «extending services to the excluded», we are silently contributing to the «hidden exclusion»? These questions and concerns motivated the present study.

Though gaining attention, international volunteerism continues to be an underresearched area. Most studies focus on the volunteer, looking at the demographics of participants, their motivations, networks and the benefits they gain from volunteering (Wearing 2001, Brown 2005, Sin 2009, Lough 2013). Some research has been devoted to volunteer-sending organisations' objectives and discourses (Simpson 2004, Ong *et al.* 2011, McGloin & Georgeou 2016). And, comparatively, little has been written on the perceptions of and impact on the host community (McGehee & Andereck 2008, Guttentag 2009, Loiseau *et al.* 2016). However, before we can really assess its impact on development objectives, we need to grasp the factors and processes that influence IVS outcomes. IVS scholars have called for expanding the empirical base on the subject and diving into the nuances and complexity of the types of IVS and their outcomes (Lough *et al.* 2018). With this article, it is intended to contribute to the theorization and assessment of IVS by presenting and applying a model of segregated analysis.

In general terms, with this model, it is aimed to improve the understanding of impact processes in IVS. I demonstrate its potential by applying it on the education sector, emphasizing the particularities of this field of service. First, I do a review of the literature on IVS and education quality. Then, I illustrate common practices by IVS sending organisations based on the qualitative data gathered. The study identifies the most significant factors of IVS in education, how they influence outcomes and tests the role of sending

organisations in shaping the capacity of the volunteer and the IVS setting. This analysis will in turn provide a guide for organisations during their programming, which hopefully will contribute to the betterment of the IVS sector.

## 2 Literature review

### 2.1. The evolution of volunteering

Enlightenment missions, religious brigades and overseas help for disaster recovery can be considered early forms of international volunteering (Lough 2015). Formal ways of volunteering, however, are traced back to the British Red Cross in the beginning of the 20<sup>th</sup> century. But it wasn't until the 1950s that specialized international volunteering organisations, such as the Australian Volunteers International (AVI) and the Voluntary Services Overseas (VSO), were created reflecting the international cooperation values growing under the United Nations. These government organisations aimed to provide the technical assistance required by newly independent countries. The Peace Corps, Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV), the Canadian University Service Organisation (CUSO) and other government agencies joined in the second half of the 20<sup>th</sup> century to place skilled volunteers around the developing world as part of their official development assistance programmes. The development objective of these organisations is still reflected in United Nations Volunteers (UNV)'s definition of international volunteerism as an «organized engagement in development by volunteers working abroad» (UNV 2011).

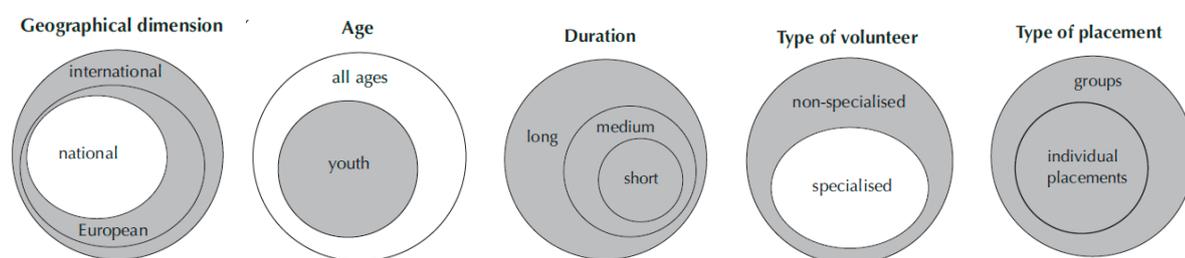
With the exponential growth of non-governmental organisations (NGOs) in the 80s and 90s, the civil society grew to be a major player in development. NGOs soon became the number one providers of international volunteer projects (Lyons & Wearing 2008), administering 92% of international volunteering programmes (McBride *et al.* 2003, p. 39). In order to bring more volunteers on board, short-term placements were offered and skills requirements loosened up, making IVS more attractive (Simpson 2005). Moreover, the international volunteerism boom coincided with the rejection of mass-tourism (Kumaran & Pappas 2012) and the emergence of new «responsible» or «ethical» types of tourism (Butcher 2013). Being able to volunteer in remote places, without having to commit to long-time placements, gained traction among the western population. Volunteer holidays became the perfect way of travelling while «giving back to society» and this niche market has since been exploited by private enterprises. Since the terms «volunteer tourism» or «voluntourism» was coined in the late 90s, research about the subject has grown exponentially (Elliot 2008).

Definitions vary between voluntourism and development more oriented volunteering. However, Sherraden *et al.* (2008, p. 397) offer an overarching, more inclusive definition of international volunteering and service (IVS): «IVS is an organized period of engagement and contribution to society by volunteers who work across an international border, in another country or countries. IVS may be sponsored by public or private organisations, it is recognized and valued by society, and volunteers receive little or no monetary compensation».

## 2.2. Dimensions of IVS

Definitions of international volunteering vary, because researchers often have different types of IVS programmes in mind. IVS is certainly not a homogeneous activity and is becoming ever more diverse. Geudens *et al.* (2013, p. 11) identify five dimensions in which voluntary service varies: geographical dimension, age, duration, type of volunteer, and type of placement (see Figure 1).

Some studies have used these dimensions to conceptualize the level of impact of IVS programmes. Callanan and Thomas (2005), for example, suggest classifying IVS into «shallow», «intermediate» or «deep», based on volunteer motivations, programme duration and skill requirements, among other factors. However, the influence of these dimensions on IVS «success» is not as straight forward, and they can vary depending on the organisations' objectives (Strong 2016), and other local factors.



**Figure 1**  
Dimensions of voluntary service  
Source: Geudens *et al.* (2013, p. 11).

For example, while short-term IVS is usually considered as less impactful, ineffective or just resource consuming (Guttentag 2009), others argue that high-skilled volunteers can be very impactful in short-term placements (Lough *et al.* 2011, Lough *et al.* 2018). In another case, individual placements may render more effective in projects where the main objective is to promote intercultural understanding, since volunteering in a group —although providing more «extra hands»— hinders a full immersion in the host culture (Sherraden *et al.* 2006). While there are general claims about the

positive and negative impacts of IVS, we still «lack understanding about how and why particular forms of IVS and different contexts lead to different outcomes» (Sherraden *et al.* 2008, p. 412).

Although not considered by Geudens *et al.* (2013), IVS varies most in terms of service field. IVS organisations offer a range of projects in areas such as health, education, orphanage care, environmental conservation, construction, farming, community development, animal care, business consulting, etc. The most common field of service is education. According to McBride *et al.* (2003, p. 17), 85 % of IVS programmes worked in educational activities followed by human and social services (80 %), community development (75 %), and environmental protection (73 %). From the millions of US citizens who volunteered internationally between 2004 and 2012, 27 % worked in tutoring or teaching followed by engaging in general labour (26 %) and mentoring the youth (26 %) (Lough 2013, p. 4). Of Peace Corps volunteers, 42 % work in education, followed by health (20 %), and youth in development (12 %) (Peace Corps 2018). As we see, fields of activity overlap, and rates depend on definitions (see Figures 2 and 3).

	Yes	Percentage
Tutor or teach	409,862	26.9
Engage in general labor	402,143	26.4
Mentor youth	388,754	25.5
Provide counseling, medical care, or protective services	323,399	21.2
Collect, prepare, distribute, or serve food	267,940	17.6
Collect, make, or distribute clothing, crafts, or goods	248,073	16.3
Fundraise or sell items to raise money	227,359	14.9
Provide professional or management assistance	151,506	9.9
Engage in music, performance, or other artistic activities	141,630	9.3
Provide general office services	128,433	8.4
Provide information or be an usher, greeter, or minister	114,894	7.5
Any other type of activity	249,264	16.3

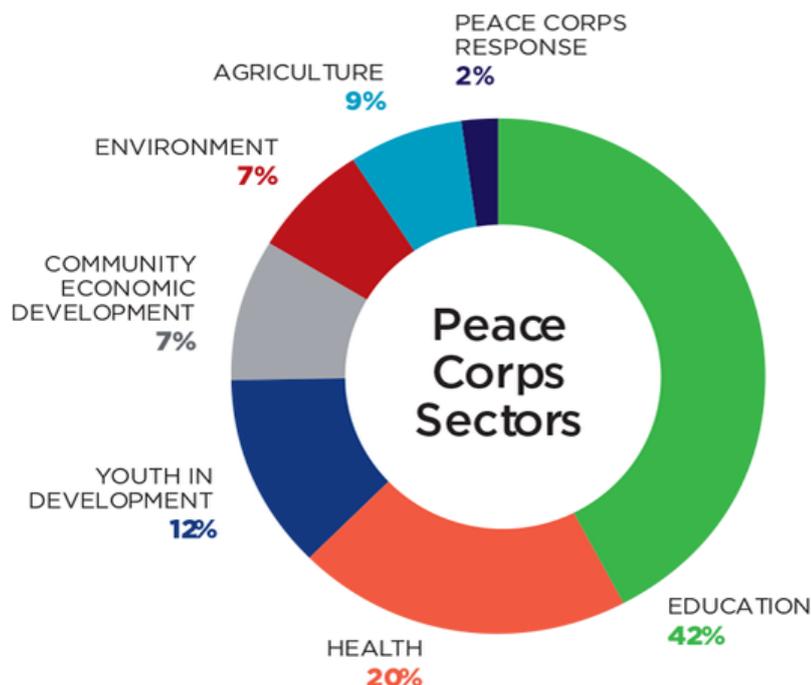
\*Categories are not mutually exclusive.

**Figure 2**

Type of activities completed by US volunteers from 2007 to 2012

Source: Lough (2013, p. 5).

Itself education is one of the most varied fields of work. Activities can include teaching art in pre-school or science in high school, running conversational English courses or sports activities, help designing education plans, give workshops on nutrition, feminine hygiene or HIV, support in-job skill transfer, and so much more. Actually, many activities within other fields of service can be categorized as educational, and numbers will vary according to the definition, but a study of two major IVS providers found that «tutoring or teaching», «helping community read, speak or write English» and «providing



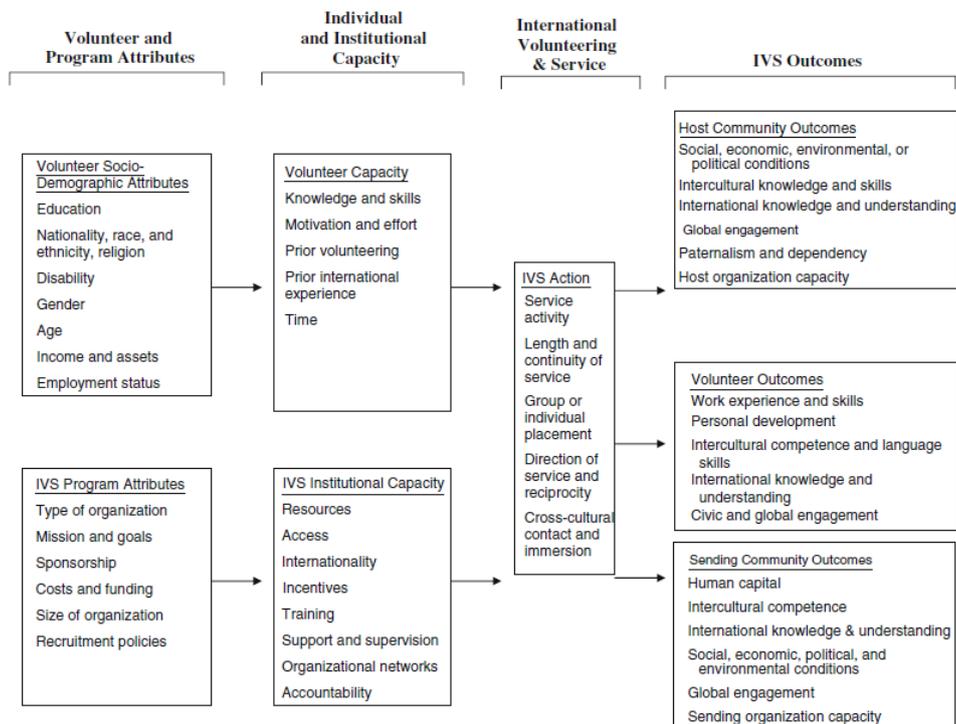
**Figure 3**  
Peace Corps sectors where volunteers served in 2018  
Source: Peace Corps (2018).

universal primary education» were among the most common activities reported by alumni (Lough 2009). Thus, the analysis of education IVS here focuses on traditional school teaching.

### 2.3. The importance of segregated research

Among the biggest shortfalls of IVS literature, is the lack of research on impacts, especially on communities being «served». Proponents praise the increased civic engagement of volunteers, as well as the volunteers' professional and personal development, the deepening of international understanding of international understanding and the promotion of global peace (Brown 2005, Brook *et al.* 2007, Powel & Bratović 2007). Critics are generally sceptical of the real developmental impact of IVS and warn from a new form of imperialism, the reinforcement of stereotypes, the promotion of dependency and the normalization of poverty, among others (Simpson 2004, McGehee & Andreck 2008, Raymond & Hall 2008, Guttentag 2009, Mostafanezhad 2014). Apart from the little use of rigorous social science methods and developmental indicators that hinders reliable impact evidence, IVS is too often treated as one homogeneous unit and is rarely recognized in its diversity. Sherraden *et al.* (2008) were the first to take a segregated approach, attempting to conceptualize the key categories and relationships that shape different forms of IVS and their outcomes. They developed a conceptual model for impact evidence, based on an ample review of IVS literature, suggesting that IVS outcomes

on host communities, volunteers and sending communities depend on volunteer attributes and individual capacity, as well as programme attributes and institutional capacity that shape in turn IVS action (see Figure 4).



**Figure 4**  
Conceptual model: international volunteering and service impacts  
Source: Sherraden *et al.* (2008, p. 397).

With this model, Sherraden *et al.* (2008) made a huge contribution to the understanding of how different forms of IVS action lead to different outcomes, which allows impact researchers to segregate their analysis and hold more nuanced discussions. The model points to potential areas of research and can serve as a guide for IVS organisations during the programme design and planning process. Nonetheless, I identified three shortcomings.

### 2.3.1. IVS research by field of service

Sherraden *et al.* (2008) identify a broad range of IVS fields and activities under IVS action. Despite recognizing that the various activities may have different benefits and drawbacks, the category *service activity* acts as a mere factor in the model. I argue that the *field of service* should act as a lens under which to observe the whole IVS impact model, precisely because the potential, risks and importance of each category as well as the nature of their relationships, vary between fields. Let me illustrate this with some examples: health or medical programmes will, for ethical reasons, require specialized skills, as opposed to most construction programmes where volunteers could quickly learn how to do basic chores. On the other hand, the likelihood of construction volun-

teers stealing job opportunities in a low-skill-based community is very high, while the health sector of many developing countries does suffer from a shortage of medical professionals and would most likely benefit from external assistance and skill-transfer. Each type of activity comes with different implications, thus it should be studied separately. Some specialized studies have emerged recently, mostly focusing on the global health sector (McCall & Iltis 2014, Lasker 2016, Lough *et al.* 2018), environmental protection (Measham & Barnett 2008, Lorimer 2009), and orphanage care (Punaks & Feit 2014, Guiney 2015). Studies focusing on health are mostly concerned with the lack of skills of participants (Wallace 2012), language barriers, dependency creation and ethical issues common in North-to-South medical voluntourism (McCall & Iltis 2014). Environment focused studies usually regard the «extra helping hands» of volunteers as helpful and investigate volunteers' motivations in order to increase the attractiveness of programmes (Measham & Barnett 2008). Studies on orphanage voluntourism have unfortunately uncovered the most disastrous outcomes, exposing cases of child displacement, exploitation, and unusual growth of orphanages in Nepal, Cambodia and Uganda leading to a call for regulations, protection policies and even the prohibition of this form of IVS (Punaks & Feit 2014, Guiney 2015, rethinkorphanages.org). Though some contributions to the literature on education IVS are noticeable (Guttentag 2009, Farndale 2009, Zhou & Shang 2011), it has not kept up with the stark increase of programmes offered in this field.

### **2.3.2. The role of sending organisations**

Sherraden *et al.* (2008) do a great job recognizing and illustrating that the factors that shape IVS are individual *and* institutional. Nonetheless, they fail to depict in the model (maybe with another arrow) that the programme attributes and institutional capacity shape not only IVS action, but also the attributes and capacity of the volunteer corps. By assessing the volunteer recruitment and management practices of sending organisations, we can paint a picture of what kind of volunteers are being recruited and how well prepared they are for their IVS project.

There are four key stakeholders in IVS: the volunteer, the sending organisation, the host organisation and the host community (Ong *et al.* 2011). The organisational architecture varies across IVS programmes (Sherraden *et al.* 2006); for example, while operating from their headquarters (usually in the Global North), sending organisations sometimes also run the projects and cater the volunteers on the ground. Mostly though, sending organisations establish a partnership with a local host organisation, which welcomes, accommodates and manages the volunteer. IVS programme attributes and institutional capacity in the model refer to the whole institutional body of sending and host organisations.

However, power relations and the extent to which each participates in decision making, planning and management of the volunteer varies extremely across IVS programmes (Sherraden *et al.* 2008).

Sending organisations can be government agencies, NGOs, universities, religious organisations, private companies or charities (Guttentag 2009). Sending organisations' responsibilities include building a relationship of trust with the host organisation or directly with the community; designing programmes aligned to the host communities' needs; publicizing the projects; recruiting and selecting volunteers; providing logistical support, information, orientation, sometimes training, and supporting in post-trip acclimatisation (Ong *et al.* 2011). That means they play a crucial role in directing the orchestra of IVS. The responsibilities they take on vary however: some stick to the recruitment and logistical support, and others get involved in specific programmatic work. Voluntourism experts Wearing and McGehee (2013, p. 124) consider sending organisations a «key factor in maximizing good practice». The body of knowledge in this area is still small but growing. Some have engaged with organisations' guiding considerations (Ong *et al.* 2011), their image (Coghlan 2007), and best practices to maximize benefits and minimize negative impacts (Ellis 2003, McGehee & Andereck 2008, Palacios 2010). However, these have mostly focused on short-term voluntourism, providing a tourism-oriented perspective, and few have offered a view on developmental outcomes. So far, no comprehensive study has been conducted comparing practice differences between the diverse types of sending organisations. This research aims to address this gap by comparing four types of organisations: Government agencies, non-profit NGOs, social enterprises and for-profit companies.

### **2.3.3. Local dynamics**

The third and final shortcoming of the model is the neglect of local dynamics. In the model, it is recognized a range of potential outcomes for the host community, but it does not consider how local dynamics and attitudes can influence IVS impacts. There are a number of factors that can exponentiate or nullify the impact of even the best IVS programmes; for example, if volunteers are not welcome by local teachers, they may have a hard time collaborating even if they are very well trained. Social norms, religion, previous exposure to foreigners, etc., may shape those attitudes. Sending organisations will have to try to be as aware as possible of local dynamics and factor in those considerations in the design of their programmes. It may not be Sherraden *et al.*'s fault local dynamics are not included in the model, but rather the virtual absence of them in IVS literature. This is a very important gap in IVS research that needs attention. Unfortunately, it is out of this research's capacities.

Now that we have reviewed the IVS literature and the IVS impact model we may proceed to its application in the education field, while assessing common practices of sending organisations.

### 3 Methodology

This research examines the impact of education IVS on a theoretical and an empirical level, thus taking a two-step approach:

1. *Review Sherraden et al.'s (2008) IVS impacts model in the context of education:* I. place the theoretical base by applying the model on education IVS. This entails bridging the education literature and discussing factor by factor their relevance, interrelationship and influence on educational outcomes.
2. *Assess common practices of sending organisations:* once we understood how the various forms of IVS and specific factors influence educational outcomes, we want to know the current status of these. What practices and considerations are common among sending organisations that offer education IVS programmes?

#### 3.1. Theorizing education IVS

This step gives an example on how to apply Sherraden *et al.*'s (2008) model of IVS impacts (Figure 4) to a specific field of service, in this case traditional education IVS. Like the authors, we discuss in detail the volunteer and programme attributes, the individual and institutional capacity and IVS action, bridging each factor with existing English literature on education quality, in order to determine their relevance and how they relate to each other.

#### 3.2. Empirical evidence of education IVS

The objective of the empirical research is to draw a picture of the current state of education IVS, that is, the common practices that shape their programmes and impact their outcomes. We want to identify differences between types of organisations, red flags, best practices and the standards that govern sending organisations.

To build an evidence base, qualitative data were gathered from 12 sending organisations' web pages and four semi-structured interviews with volunteer recruitment staff. The categories guiding the data extraction process are mainly a reflection of Sherraden *et al.*'s (2008) conceptual model of IVS impacts and Kumaran and Pappas' (2012) study on «Managing Voluntourism» and include information clustered in five broad categories: type of projects, requirements, the selection process, volunteer management, and monitoring and evaluation (M&E). The data<sup>1</sup> include further notes

1 For access to the full qualitative data table, please do not hesitate to e-mail the author.

on ownership, discourse and objectives. Most categories were filled based on the internet-based research; however, the interviews were intended to gain deeper insight into the workings of IVS organisations and a sense of their key considerations during the programming, recruitment and volunteer management.

The 12 organisations reviewed were identified based on their type, size, popularity and offer of education programmes. They include three government agencies (Peace Corps [PC], Voluntary Services Overseas [VSO],<sup>2</sup> and Australian Volunteers International [AVI]), three non-profit NGOs (WorldTeach [WT], Global Volunteers [GV], and Teachers2Teachers Global [T2TGlobal]), three social enterprises (Global Vision International [GVI], Kaya Responsible Travel [KRT], and 2WayDevelopment [2WD]), and three for-profit companies (Projects Abroad [PA], International Volunteer HQ [IVHQ], and Plan My Gap Year [PMGY]). Interviews were conducted with representatives from an organisation of almost each group, namely AVI, T2TGlobal, GVI and 2WD.

### 3.3. Limitations

Unfortunately, access to interview partners in the for-profit sector was a serious limitation since all organisations contacted replied indicating they had a «non-participation-with-research policy». This lamentably suggests a lack of transparency from the part of for-profit organisations. On the other hand, the sample is still very small, which limits its representativeness. Generalizations, especially about the four organisation categories, should be drawn with caution. This study does not claim to be quantitatively representative, but offers valuable qualitative insights. Replicates, expansions and even quantitative versions of this study are encouraged. Also, since the empirical data are based on web pages and interviews conducted with staff from the sending organisations, which aim to appeal to the public and present the organisation in the best light possible, we need to be wary of biases in the data. Although the research asks mostly for punctual information rather than narratives, a level of subjectivity in interpreting organisations' processes and objectives is inevitable. Nonetheless, the data table (access by request) includes discernible information for the reader to assess.

## 4 Analysis and findings

In this section, it is discussed, step by step, the key categories and relationships laid out in Sherraden *et al.*'s (2008) conceptual model with a special focus on their relationship with education quality and presents the most salient empirical findings assessing the common practices of sending organisations. By doing this,

2 VSO is not a government agency but runs the UK government's International Citizen Service programme.

I address the two shortcomings identified: look at the model with an «education lens» and assess how sending organisations are currently shaping IVS.

#### **4.1. Volunteer attributes and individual capacity**

Sherraden *et al.* (2008, p. 297) define volunteer attributes as «the socio-demographic characteristics of the volunteer corps» and individual capacity as «the knowledge, skills, and motivation that individuals bring to the volunteer experience that affect their effectiveness and ability to meet placement goals and objectives». Volunteers are the front line agents to the beneficiaries of IVS. That means their characteristics directly affect the quality and effectiveness of the service provided. These characteristics also shape who is able or more likely to volunteer in the first place. As argued earlier however, the volunteer attributes and capacity are also shaped by the recruitment and management practices of IVS organisations.

##### **4.1.1. Volunteer sociodemographic attributes**

Volunteer attributes influence in many ways the quality of the educational service provided. The volunteers' *level of education* seems an obvious one. Studies show that teachers with advanced degrees, stronger literacy and verbal abilities, and relevant certifications tend to bring better educational outcomes (Rice 2003). From the sample, no for-profit organisation required any level of education, while all government agencies, two NGOs and one social enterprise required a degree. However, the variation among NGOs and social enterprises suggest that the requirements were more dependent on the specific service activity and the objectives of the programme; for example, T2TGlobal requires a bachelor's degree in education for teacher trips and a PhD for specific teacher training projects, while those organisations involved in primary education tend to find a higher degree unnecessary. Rice (2003), for instance, found that the relationship between teacher preparation and educational outcomes depend on the level of instruction and the subject. Furthermore, teaching experience has proven to be an even higher predictor of teaching skills and knowledge than the level of degree acquired (Rice 2003, Darling-Hammond *et al.* 2005).

Attributes are also interrelated. The level of education and experience, for example, is very strongly related to the minimum *age* required. Organisations targeted to the youth naturally they have low to no education requirements, while those operating with career professionals recruit more mature adults. The direct effects of teacher age on learning outcomes are not as straightforward (Armstrong 2015). However, age was found to have an indirect effect on volunteer capacity, level of commitment (Callan & Thomas 2005),

and on relational quality (in terms of authority and trust) with the student. It is young people aged 15 to 24 that volunteer most frequently (Lough 2013) and about 82 % of them work in education (McBride *et al.* 2003).

*Nationality, race, ethnicity and religion* is a crucial factor to consider in education IVS. Cultural misunderstanding is one of the most cited difficulties that foreign teachers face in a classroom (Deutchman 1966, Zhou & Shang 2011). In addition to the language barrier, people often forget how culturally engrained school materials are and how differences in cultural values and customs can cause conflict such as problems of misconduct and scepticism from fellow teachers (Farndale 2009). If cultural barriers represent a difficulty to experienced teachers, imagine for the novice volunteers. On the other hand, these differences can bring cultural enrichment, for both the volunteer and the host, only if well managed (Raymond & Hall 2008). Although this study lacks data on the volunteers' nationalities and cultural backgrounds, we know that most come from affluent western countries mainly from the US, Canada, UK, Germany and Australia (McBride *et al.* 2003). Given that the teacher role is inherently a symbol of authority, there is a danger that western volunteer teachers reinforce the cultural stereotypes of western superiority. This is especially true when volunteers are given full freedom in their teaching, because they are often perceived as better and more knowledgeable (Loiseau *et al.* 2016). Sending organisations and volunteers also need to be aware of the local community's ethnical or religious perceptions, which could result in conflict or rejection.

Given that most organisations from the sample are from affluent countries or require a significant participation fee, we can assume the relative affluence of volunteers. While there are too few studies on the effect of socioeconomic status on teaching quality, the volunteers' level of *income and assets* often translates in financial contributions to the schools and donations of educational material such as books, visual aids, notebooks, (colour) pencils, etc. In general, 65 % of volunteers provide money or resources during their service (Lough *et al.* 2009). This certainly contributes to the school's teaching quality, but only works as a band aid solution until the influx of volunteers and donations stop.

Studies have found that female teachers significantly increase girls' attendance and performance in school (Muralidharan & Sheth 2014). However, it begs the question whether female international volunteers have the same effect as local female teachers and thus, whether one can hope that the high participation of women in IVS (more than 60 % according to UN Volunteers, Lough 2015) is contributing to overcome one of the biggest challenges of the education sector in developing countries: education equity. No organisation seemed to place special importance on the gender, income or cultural background of the volunteers.

#### 4.1.2. Volunteer capacity

The *knowledge and skills* of the volunteer, very closely related to their education and experience, may be important or not depending on the activities and objectives of the IVS programme (Sherraden *et al.* 2008, p. 398). Similarly, the impact of teacher knowledge varies among level of instruction and subjects (Rice 2003). A volunteer teaching art to pre-school children needs different skills than one teaching math or science in high school, not to mention the skills needed to provide teacher training. Still, enough evidence shows that teacher quality, constituted by certification, experience and motivation, is the determinant number one of educational outcomes (Darling-Hammond 2000, Zhang 2008). The lack of adequate volunteer teacher preparation can represent a waste of resources, or at worst, it can jeopardize students' learning. In the data, skills requirements vary from a PhD plus three years of teaching experience (T2TGlobal) to no experience at all (all others except government agencies). Some organisations claim that requirements are project specific and that they tailor the programmes to volunteers' skills. However, while there is no consistent reporting on volunteers' actual responsibilities, many personal recounts (academic and on the media) reveal that most volunteers, with experience or not, are allowed to teach a class independently, mostly replacing a local teacher (Farndale 2009, Pycroft 2016). Reported practices to compensate the lack of skills include placing inexperienced volunteers only as teacher assistants, provide guidance on what to teach (WT, GV, GVI, and PA) and offer an online TEFL for a fee (IVHQ, and PMGY). Still worryingly, statements in project descriptions such as «what you teach when you volunteer in Bali is completely up to you» and «you don't need any experience, just 100 % commitment» (PMGY)<sup>3</sup> show no sign of concern for teaching experience and quality, yet they are prevalent across IVS organisations.

Such statements reflect an overemphasis on *motivation and effort*. Motivation is in fact very valuable, as it influences teacher behaviour and by extension learning outcomes (Ofoegbu 2004). Still, motivation alone does not compensate for lack of skills. Fortunately, there are ways to channel motivation more effectively. As teacher assistants for example, the volunteer can focus on giving local teachers refreshing ideas, new energy, or simply the extra help they needed. Also, motivated volunteers are likely to commit to significant training prior to their deployment, which can significantly compensate for their lack of teaching experience.

*International experience and previous volunteering* can give volunteer teachers the «cultural proficiency» (Sherraden *et al.* 2008) to make up for their foreignness and adapt to local customs, methods of learning and social norms in order to communicate better with students and colleagues. Prior volunteers usually come in with more tempered expectations, having already gone through

3 Plan My Gap Year – Bali English teaching programme description.

deep reflections, exchanges with fellow volunteers and local people (Lough 2009, Wearing & McGehee 2013) and are likely to be familiar with the difficulties of the education IVS sector. While international and volunteering experience is nowhere a requirement, it is desired by many organisations. AVI, for example, put special emphasis on «soft competencies like adaptability» when recruiting volunteers.<sup>4</sup>

The *time* that volunteers can give significantly impacts IVS outcomes and it is often related to what type of person participates. Youth have generally much more time available than full-time employed professionals (McBride & Lough 2007), especially teachers who share very similar school dates. In the summer, most schools abroad are closed, and leaving for a few weeks or months during the academic year is rather unusual. This points to the difficulty of recruiting experienced teachers for long-term commitments and explains why skill-based long-term IVS in education (as well as in other fields) will hardly become an economy of scale, like low-skilled, short-term volunteering.

## 4.2. Programme attributes and institutional capacity

Programme attributes refer to «the features of the volunteer-sending and volunteer-hosting programmes», while institutional capacity «addresses the context of the service experience, defines who participates and how they serve, influences the ability of the institution to leverage individual capacity, and shapes the impact of volunteer action» (Sherraden *et al.* 2008, p. 397). The institutional aspects of IVS are crucial in that they not only facilitate a service, but they have the power to shape the characteristics of volunteers that we just discussed and provide the setting that determines the potential impact of the service.

### 4.2.1. IVS programme attributes

Sending organisations vary in their objectives and their capacity, which ultimately shapes the programmes and influences IVS outcomes (Sherraden *et al.* 2008). This study reviewed four *types of organisations*: government agencies, non-profit NGOs, social enterprises and for-profit companies; yet there are many more such as religious organisations, universities, etc., that operate education focused IVS. There is no evidence of what type of organisations engage more in education IVS. There are often additional layers of organisations facilitating IVS. These can be local NGOs, state-run or private schools, and other instances. Most from our sample count with a local partner organisation, which welcomes the volunteers, place them in a partner school and follows up on the programme. However, the relationship between the sending and the host organisations vary wildly depending on their practices and ability to build up trust (Palacios 2010). Sending organisations vary a lot in their objectives, funding, size, recruitment policies, capacity and their

4 AVI interviewee 2017.

management of the volunteer; however, each type brings inherent tensions and trade-offs in their workings. Government agencies, for example, are usually more accountable to the service beneficiaries, since their international (even political) image depends on their performance. As reflected in our data, they are interested in sending only high skilled, capable volunteers to ensure the best outcomes. On the other hand, the thorough screening of applicants makes the application and selection process more bureaucratic, slow and inefficient. Indeed, the group of three government agencies had the highest volunteer requirements in average, but also take around three-four months to select the candidates. Some scholars worry about the role of increasing for-profit organisations, pointing to their profit-driven tendency to cater the needs of their primary customer, the volunteer, rather than the needs of the host communities (Wearing & McGehee 2013). So far, no comprehensive study has been conducted comparing practice differences between the diverse types of sending organisations.

Each organisation writes its own *mission and goals* which, in the IVS context, are usually somewhere between development aid and international understanding (Sherraden *et al.* 2008). While both ends of the spectrum are valuable for education in developing countries, those emphasizing the former will focus on expertise and therefore recruit higher skilled volunteers (Sherraden *et al.* 2008). However, our empirical findings suggest that it is the specific interest in contributing to the education sector, rather than the type of organisation or emphasis on development, that shapes the IVS model offered. The education-focused NGOs WorldTeach and T2TGlobal have the highest requirements, most intensive training and farthest-reaching programmes. If they had the resources of government agencies, they could probably outperform them. Furthermore, social enterprises pledge higher social commitment. In fact, those examined here generally showed stronger involvement of the host community in the programming and more complex recruitment processes than their for-profit counterparts.<sup>5</sup>

Organisations can face limitations in the *costs and funding* of their programmes, as well as their *sponsorship*, which impact their size, capacity and influences their mission and goals. Government agencies are the biggest and best funded organisations, yet interestingly they offer the least variety of programmes. Besides being more selective, this may be due to the allowances they pay to volunteers and the much higher bureaucratic costs they incur. Fee-charging for-profit organisations, on the other hand, rely on those fees and therefore are less selective and operate in economies of scale offering many different programmes, or «products» (Wearing & McGehee 2013, p. 124), in order to keep the clients and the money flowing. Further, one NGO, T2T, expressed their wish to extend their programmes beyond the ten days they currently offer but regret the costs were too high.

5 However, since the label «social enterprise» is often self-assigned, the real incentives of for-profit organisations to put host community wellbeing above volunteer satisfactions should be further studied.

*Recruitment policies* will determine the profile of the volunteer and what they can potentially contribute to education in the host community. As we learned, IVS can have a specialized or non-specialized volunteer model (Geudens *et al.* 2013). While all three assessed for-profit organisations operate with non-specialized volunteers, and all three government agencies with specialized volunteers, a greater variation can be found in the other two groups. Most organisations that want to make use of motivated volunteers, instead of rejecting an application, they redirect it to a «matching process», which ensures the participants' skills are put well into use. Applicants are contacted by an agent, who discusses their skill sets, interests and expectations, and subsequently accepts or redirects the volunteer to the programme with the best match.<sup>6</sup> This match between volunteer skills, expectations, and programme goals can be key to predicting IVS outcomes (Brook *et al.* 2007). Yet the matching process varies in quality. Measures of this can be the requirement of an interview or extensive individualized exchange, as observed in 2WayDevelopment. Another measure is the time applicants wait for their acceptance confirmation, which can go from months (PC, and AVI), to as little as 48 hours (GV, and PMGY). The neglect of thorough recruitment and matching processes may lead to the volunteer feeling overwhelmed by the responsibilities, and students being taught by underskilled individuals. Scholars have emphasized the importance of host organisation participation in the programming, and the definition of objectives, to ensure real local needs are addressed (Palacios 2010, Lupoli & Morse 2014). This concern for host participation is expressed by GVI, 2WD and AVI.

#### **4.2.2. IVS institutional capacity**

IVS sending organisations have all shapes and sizes, which influence the programmes they run as well as the volunteer recruitment and management practices. First and foremost, available *resources* influence the planning, management and effectiveness of programmes (SOS 2000). Government agencies are generally well resourced and are able to offer allowances to volunteers, which act as incentives to commit to the long-term projects they operate. Unfortunately, the data gathered do not allow drawing conclusions on the use of resources. However, this aspect has important implications on education IVS as it determines the possibility of the organisation to offer pre-placement trainings and extensive in-country support (Sherraden *et al.* 2008), which proves very important in education IVS. Although mostly neglected, resources also allow for regular monitoring and evaluation mechanisms, crucial to measure their impact and identify flaws. The challenges in measuring education outcomes makes access to resources even more necessary.

While we learned that volunteer expertise is crucial to quality education outcomes, *training* can go a long way in compensating

6 GVI interviewee 2017.

expertise gaps (Darling-Hammond *et al.* 2005). Teach for America (TFA), a well-studied volunteer-based teaching programme in the US that proved to boost learning outcomes (Darling-Hammond *et al.* 2005), recruits distinguished graduates (from any field) teach for a year in disadvantaged schools in America, after completing an exhaustive summer training. They also provide intensive support and monitor the volunteers' performance. The organisations reviewed all have very different *training, support and supervision* models. Peace Corps offers the most comprehensive pre-placement training, which lasts three months and continues with regular in-service training. Similar to TFA, though not as competitive, WorldTeach requires one month of training and also offers regular in-service training conferences and weekly check-ins with feedback. Practices like this ensure that high quality service is being provided to beneficiaries and strengthen the skills of the volunteer. The rest of the training models vary in terms of length: from a few hours to a few weeks; their objective: international understanding, technical training or language training; their availability: required, optional, optional with a fee or unavailable, and their format: workshops, online interactive programmes or just reading material. Basic in-country orientation is a common practice in every organisation as well as in-country support from sending or host organisation staff. However, de-briefings after placements are not such a widespread practice, which is a lost opportunity to reflect over the achievements, intercultural encounters and personal development (Simpson 2004). A noteworthy after-placement model is VSO's resettlement programme where volunteers meet to reflect, share experiences and benefit from individual resettlement support from VSO.

*Organisational networks* created by IVS in education can greatly benefit the local community by establishing partnerships for funding, advocacy and further reciprocal cooperation (Sherraden *et al.* 2008). An example from own experience: a volunteer teaching English in a secondary school in Ghana carried out a letter exchange between her students and pupils from a secondary school in Austria. This exchange boosted motivation in the local kids to improve their English and forge international friendships, and gave an educational opportunity to counteract stereotyped cultural images. Additionally, when the school in Ghana got destroyed by extreme weather, the Austrian «partner» was able to assist financially for restorations. Organisational networks create opportunities for reciprocal cooperation (Lough 2013), especially in the field of education where the exchange of ideas and ways of teaching can contribute to education innovation (T2TGlobal).

The level and direction of *accountability* has huge implications in what interests are placed at the forefront and thus influence IVS outcomes. As we have argued before, sponsorship and type of organisation may influence their priorities. For-profit companies are

likely to be more accountable to the paying volunteer and prioritize their preferences (Wearing & McGehee 2013). Government agencies may be generally more accountable given that they face more scrutiny from the international community. Or else, organisations may try to become more accountable to host communities by building closer relationships based on trust (Palacios 2010). Accountability efforts by GVI and 2WayDevelopment, include involving representatives of host communities in the planning stage of the programme, where needs and volunteer requirements are set. AVI additionally requires the final approval from the host organisation of selected candidates before they can proceed to their placement. These give host organisations ownership of the IVS programme and ensure local needs are addressed (VSO 2016).

### 4.3. IVS Action

A range of *service activities* fall under education IVS. The most common, but not only form of education IVS, is teaching. Providing primary education, tutoring and teaching English, among others, are the most common activities reported (Lough *et al.* 2009), which resemble the programmes from the sample. Most recently, organisations began to focus on more long-term outcomes through teacher training. This is a model encouraged by T2TGlobal, 2WD and AVI. Educational services may also include designing curricula, giving workshops on nutrition, female hygiene or HIV, and running extracurricular activities in school. Unfortunately, there is no comprehensive research or consistent reporting on the specific activities that volunteers cover. What exactly volunteers do does matter, however; for example, teaching a science class independently requires a different set of skills than providing support to the local teacher or running an extracurricular sports club (Rice 2003). It is important that the activities undertaken match the volunteer's skills to avoid low quality service. GVI emphasizes that activities' goals should be aligned with what can be realistically achieved in the time the volunteer can offer, in order to avoid inflating stakeholders' expectations.

A strong determinant of the outcomes of any of these activities is the *length and continuity* of the service. This refers to the length of service of a volunteer, not the length of the whole programme. Most of the programmes run on the ground by host organisations are permanent programmes, but count with the temporary service of volunteers, having either constant turnover of volunteers, or occasionally no volunteer at all for some time. Evidence on the effects of short-term and long-term IVS is inconclusive but concerns on the lack of continuity (Keesbury 2003) and duplication in volunteer efforts (Loiseau *et al.* 2016) apply to the teaching context. The negative effects of high teacher turnover are well documented (Ronfeldt *et al.* 2013), thus short-term teaching positions can be

disrupting for students who need to adapt to a new volunteer every few weeks. Scholars see a higher developmental potential in long-term IVS (White & Cliffe 2000). Although possible negative effects of long-term volunteer teaching positions are not as well studied, general concerns of local jobs substitution should be considered. Short-term IVS is often described as less impactful, ineffective and resource consuming (Guttentag 2009); however, depending on the volunteer's skills, short-term projects may be quite impactful (Lough *et al.* 2011). T2TGlobal believe in the latter with their high-skilled volunteer-based one-two week teacher-training programme. Here again, this short-term IVS is only a component of a permanent programme. In this case, however, the sending organisation also runs the programme on the ground. The organisations of our sample offer placements ranging from one week to two years, with government agencies in the higher range and for-profit organisations, NGO, and social enterprises scattered in the lower-middle range. While some of them require a commitment of specific periods of time, most others leave the length of the placement to the participant's choice.

There is not much literature on *group placements* in education IVS. However, scholars suggest that although group placements are more resource effective, they may inhibit *cross-cultural immersion* and the creation of meaningful relationships with local hosts. Even if teaching IVS is an *individual activity*, volunteer teachers may also benefit from the incentive of having to build relationships and trust with local teachers outside the classroom (Farndale 2009). Deeper immersion in the host community not only increases effectiveness, but strengthens a sense of camaraderie, leading to «genuine, fair and respectful reciprocal relations» (Devereux 2006, p. 18). *Reciprocity* is a good practice in IVS (Lough 2016, Chen 2017) that results in meaningful collaboration and learning. This sense of reciprocity is very present in T2TGlobal's «culture of sharing».<sup>7</sup> However, the *direction of service* continues to be predominantly North-to-South across organisations, which, without appropriate goals and management, may contribute to the reinforcement of stereotypes (Raymond & Hall 2008).

#### 4.4. IVS Outcomes

We have just reviewed some factors that influence IVS outcomes in education. However, we still know very little about tangible effects on the *host communities* (Sherraden *et al.* 2008); this is due to the preponderance of volunteer-focused research and the lack of rigorous research methods used in this field. Most IVS impact studies are based on retrospective recounts and perceptions (Powell & Bratović 2007, Lough *et al.* 2009, Loiseau *et al.* 2016), but none to my knowledge have assessed measurable developmental impacts. Equally little is being evaluated by the sending and host

<sup>7</sup> T2TGlobal interviewee 2017.

organisations. From the sample only about half reported having regular monitoring systems or published reports (PC, VSO, AVI, GVI, 2WD, and PA). Most impact assessments, however, usually include numbers about the reach of their projects, e.g., «410,000 hours supporting education and literacy projects» (IVHQ 2017) or «volunteers provided educational support to 20,580 students across 350 schools» (Projects Abroad 2015), but little about their effectiveness or quality. One interviewee noted that «education is incredibly difficult to measure»<sup>8</sup> in terms of quality and learning outcomes; let alone identify project or volunteer specific effects. This is indeed a challenge scholars and policy makers have always struggled with. Financial and human resources will be crucial in overcoming this deficiency.

## 5 Conclusion

Every year, thousands of volunteers are sent to disadvantaged communities to teach and support local educators. In fact, IVS has become an alternative development cooperation system and significant provider of education in the developing world. Volunteers do it for a number of reasons: to «give back to society», to gain skills, to travel and expand their cultural understanding, but we still know little about their developmental impact on the host communities. To assess that impact, first we need to understand what influences the outcomes. I showed how segregated analysis can help identify and discuss the various factors, as done by Sherraden *et al.* (2008) with their conceptual model of IVS impacts. This model was applied on the particular context of education IVS, demonstrating how the relevance of factors and their effects are specific to the field of service. We found that volunteer teachers contribute most directly with their motivation as well as financial and teaching supplies. On the other hand, learning outcomes depend first and foremost on volunteer teacher certification, preparation and experience. While a few organisations have very high entry requirements, findings show that teaching certification, experience and training are still optional for many (especially for-profit) sending organisations and depend a lot on their objectives. The increase of gap year providers, the lack of time of experienced teachers and the superficial recruitment policies suggest that a large share of undertrained, inexperienced, young volunteers are being deployed to front line teaching positions, probably contributing to the «parallel cadre of undertrained, underpaid, often younger, inexperienced teachers» (Chudgar *et al.* 2014, p. 150) in developing countries. This is especially dangerous when volunteers function as a band-aid solution and keep the government from investing in local and better-trained teachers. Add to the unguaranteed teaching expertise the cultural

8 T2TGlobal interviewee.

differences that increase the difficulty of teaching and, if poorly managed, reinforce stereotypes. So, is IVS doomed to hinder education quality and contribute to the «hidden exclusion»? Findings suggest that not necessarily. Deficiencies can be compensated. We found that pre-placement training, support, supervision and after de-briefs are essential and can go a long way in compensating for lack of teaching and international experience. Also, the necessary skills depend a lot on the service activity that the volunteer will undertake and with thorough matching processes during the recruitment of volunteers, organisations can guarantee that the needs of host communities are met, and that volunteers feel secure and qualified for their responsibilities. The length, thoroughness and quality of training and support programmes as well as the matching processes that sending organisations carry out vary enormously and are yet to be better institutionalized. The analysis also shows inherent tensions according to the type of the sending organisation. While generalisations are still difficult to draw, the findings show evident differences in the recruitment and management practices. The low requirements, fast acceptance rates, and overemphasis of motivation over skills by for-profit organisations may be evidence of what Wearing and McGehee (2013) feared: a focus on the «client's», that is the volunteer's interests, rather than on the host community's needs. Nevertheless, further studies with more representative samples are necessary to understand inherent incentives across the diverse types of organisations.

The problem is the presumption that even untrained volunteers coming from wealthy nations may do a better job than the local teachers. What has been termed as «the colonial mentality» (David & Okazaki 2006) leads host organisations and host communities to think that «we [the locals] will never be same, you [the foreign volunteers] will always be higher» (Loiseau *et al.* 2016), and volunteers to feel comfortable doing a job in developing countries that they would have never been allowed to do at home because «since it's a different country, different rules apply» (Loiseau *et al.* 2016). In fact, sending organisations shape this mentality through their discourse and practices. The good news is that they can equally counteract these stereotypes through their programming and interactions.

I agree that sending organisations are a «key factor in maximizing good practice» (Wearing & McGehee 2013, p. 124). Scholars increasingly attempt to identify best practices (Kumaran & Pappas 2012, Lough & Tiessen 2016), and some codes of good practice have started to emerge (The Comhlámh Code of Good Practice, Investing in Volunteers Quality Standard) although none are specialized by field of service. Strikingly, only some organisations guide their work by some type of standards or code of good practice. The huge disparities in volunteer recruitment and management, and consequently in the quality of service, point to the need of

universal standards and efforts to apply them. I also found the lack of systematic monitoring and evaluation (M&E) mechanisms, which explains the little knowledge we have about impact on host communities. This is sometimes justified by the difficulty to measure education outcomes. However, to guarantee the developmental impact potential of education IVS, organisations will need to integrate M&E mechanisms into their programming, assessing their performance and potential improvements. Finally, there is a temptation of overemphasizing the role of sending organisations and their programming. While they do hold a primary shaping role, there are factors and local dynamics that are out of their control, and regardless of how responsible or careful one may be, the awareness and reach a sending organisation can have is limited. I therefore encourage further research on how local attributes and dynamics influence IVS outcomes.

This study aimed to contribute to the theorization of IVS that together with increased efforts in impact research may allow us to elaborate and diffuse education specific standards and best practices. Hopefully, this analysis serves as inspiration for future segregated analysis by field of service and as a guide for education IVS providers. I join the moral call to focus on host communities' needs and guarantee the provision of high quality services. Let us remember to not sacrifice quality by the urge of «filling in gaps». IVS brings together important values of solidarity and cooperation in global citizens and deserves the opportunity and effort to be improved as a sector and increase its potential developmental impact.

## 6 References

### Bibliography

- ARMSTRONG P (2015). The impact of teacher characteristics on student performance: An analysis using hierarchical linear modelling. *South African Journal of Childhood Education* 5(2):123-145.
- BROOK J, MISSINGHAM B, HOCKING R, FIFER D (2007). The right person for the job: International volunteering and the Australian employment market. Monash Institute for the Study of Global Movements & Australian Volunteers International, Monash University.
- BROWN S (2005). Travelling with a purpose: understanding the motives and benefits of volunteer vacationers. *Current Issues in Tourism* 8(6):479-496.
- BUTCHER J (2013). *Ethical Tourism: Personal Qualities, Political Issues*. Association of American Geographers, Los Angeles (CA).
- BUTCHER J, SMITH P (2010). «Making a Difference»: Volunteer Tourism and Development. *Tourism Recreation Research*. Vol. 35(1):27-36.
- CALLANAN M, THOMAS S (2005). Volunteer tourism: Deconstructing volunteer activities within a dynamic environment. In: Novelli M (ed.). *Niche tourism: Contemporary issues, trends and cases*. Elsevier, Wallington, pp. 183-200.
- CHEN J (2017). Understanding development impact in international development volunteering: a relational approach. *The Geographical Journal*.

- CHUDGAR A, CHANDRA M, RAZZAQUE A (2014). Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature. *Teaching and Teacher Education* 37:150-161.
- COGHLAN A (2007). Towards an integrated image-based typology of volunteer tourism Organisations. *Journal of Sustainable Tourism* 15(3):267-287.
- COMHLÁMH (2013). Comhlámh's Code of Good Practice (CoGP). Dublin. <https://forum-ids.org/2013/05/code-of-practice-for-sending-organsations/>, accessed February 27, 2019.
- DARLING-HAMMOND L (2000). Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence. *Education Policy Analysis Archives* 8(1).
- DARLING-HAMMOND L, HOLTZMANN DJ, GATLIN SJ, VASQUEZ J (2005). Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, teach for America, and teacher effectiveness. *Education Policy Analysis Archives* 13(42).
- DAVID EJ, OKAZAKI S (2006). Colonial mentality: A review and recommendation for Filipino American psychology. *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology* 12(1):1-16.
- DEUTCHMAN A (1966). Volunteers in the Field: Teaching. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, May 1, 365(1):72-82. Sage Publications.
- DEVEREUX P (2006). International volunteers for development: Pursuing capacity development and sustainability with solidarity. Paper presented at the International Conference of the International Society for Third Sector Research, Bangkok.
- ELLIOTT D (2008). Voluntourism. *Condé Nast Traveler*. <http://www.cntraveler.com/stories/2008-04-14/voluntourism>, accessed February 1, 2019.
- ELLIS CF (2003). Participatory environmental research in tourism – a global view. *Tourism Recreation Research* 28(3):45-55.
- FARNDAL AC (2009). Volunteer Teaching in Kenya: The Inspiring, Challenging and Foreign Experience of a Westerner. *The International Journal of Learning*. Vol. 16:8.
- GEUDENS T, COSTANZO S, HOFMANN P, AMORIM L, PAVLOVOVA L (2013). T-KIT International Voluntary Service, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- GUINEY T (2015). Orphanage tourism: The need for protection and policy. In: *Risk, Protection, Provision and Policy, Geographies of Children and Young People* 12:1-21.
- GUTTENTAG D (2009). The possible negative impacts of volunteer tourism. *International Journal of Tourism Research* 11:537-551.
- HUTNYK J (1996). *The Rumour of Calcutta: Tourism, Charity and the Poverty of Representation*. London. Zed Books.
- INVESTING IN VOLUNTEERS IIV (2018). Investing in Volunteers Quality Standard: For organisations that involve volunteers. <https://iiv.investinginvolunteers.org.uk/>, accessed February 1, 2019.
- IVHQ (2017). Our Impact. <https://www.volunteerhq.org/our-impact/>, February 1, 2019.
- KEESBURY J (2003). The Value of International Volunteerism A Review of Literature on international Volunteer-Sending Programs. USAID Development Information Services.
- KUMARAN M, PAPPAS J (2012). *Managing Voluntourism. The Volunteer Management Handbook: Leadership Strategies for Success*, 2nd Ed. Digital E.
- LASKER JN (2016). *Hoping to Help: The Promises and Pitfalls of Global Health Volunteering*. Cornell University Press, New York.
- LOISEAU B, SIBBALD R, RAMAN SA, DARREN B, LOH LC, DIMARAS H (2016). Perceptions of the role of short-term volunteerism in international development: Views from volunteers, local hosts, and community members. *Journal of Tropical Medicine*. Article ID 2569732.
- LORIMER J (2009). International conservation volunteering from the UK: what does it contribute? *Fauna & Flora International* 43(3):352-360.
- LOUGH BJ (2009). Principles of effective practice in international social work field placements. *Journal of Social Work Education* 45(3):467-480.
- LOUGH BJ (2013). *International volunteering from the United States between 2004 and 2012*. Center for Social Development, St. Louis (MO).

- LOUGH BJ (2015). The evolution of international volunteering. Presentation at the International Volunteer Service Exchange Conference, 12-13 October, Beijing (China). Published by United Nations Volunteers (UNV) programme, Bonn (Germany).
- LOUGH BJ (2016). Reciprocity in international volunteer cooperation. Fredskorpset, Oslo.
- LOUGH BJ, TIESSEN R (2016). Researching effective practices in international volunteering: Initial report of findings, Part 1, Univariate Descriptive Statistics. International Forum for Volunteering in Development. University of Ottawa, University of Illinois, Urbana-Champaign.
- LOUGH BJ, TIESSEN R (2018). How do International Volunteering Characteristics Influence Outcomes? Perspectives from Partner Organizations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 29:104.
- LOUGH BJ, TIESSEN R, LASKER JN (2018). Effective practices of international volunteering for health: perspectives from partner organizations. *Globalization and Health* 14:11.
- LOUGH BJ, MCBRIDE AM, SHERRADEN MS (2009). Perceived Effects of International Volunteering: Reports from Alumni. CSD Research Report 08-06. Washington University, St. Louis.
- LOUGH BJ, MOORE A, SHERRADEN MS, O'HARA K (2011). Capacity building contributions of short-term international volunteers. *Journal of Community Practice* 19(2):120-137.
- LUPOLI CA, MORSE WC (2014). Assessing the Local Impacts of Volunteer Tourism: Comparing Two Unique Approaches to Indicator Development. *Soc Indic Res* 120:577-600.
- LYONS K, WEARING S (2008). All for a good cause? The blurred boundaries of volunteering and tourism. In: *Journeys of Discovery in Volunteer Tourism*. CABI Publishing, Cambridge (MA), pp. 147-154.
- MCBRIDE AM, LOUGH B (2007). Access to international volunteerism: Analysis of the current population survey. Working Paper, Center for Social Development, St. Louis.
- MCBRIDE AM, BENITEZ C, SHERRADEN M (2003). The forms and nature of civic service: A global assessment, research report. Center for Social Development. Washington University, St. Louis.
- MCCALL D, ILTIS AS (2014). Health care voluntourism: addressing ethical concerns of undergraduate student participation in global health volunteer work. *Health-Care Ethics Committee (HCE) Forum* 26(4):285-297.
- MCGEHEE NG (2014). Volunteer tourism: Evolution, issues and futures. *Journal of Sustainable Tourism* 22(6):847-854.
- MCGEHEE N, ANDERECK K (2008). «Pettin' the critters»: exploring the complex relationship between volunteers and the voluntoured in McDowell County, WV, USA and Tijuana, Mexico. In: *Wearing S, Lyons K (eds.). Journeys of discovery in volunteer tourism: International case study perspectives*. Oxfordshire (UK).
- MCGLOIN C, GEORGEU N (2016). «Looks good on your CV»: The sociology of voluntourism recruitment in higher education. *Journal of Sociology* 52(2):403-417.
- MEASHAM TG, BARNETT GB (2008). Environmental volunteering: motivations, modes and outcomes. *Australian Geographer* 39(4):537-552.
- MOSTAFANEZHAD M (2014). Volunteer tourism and the popular humanitarian gaze. *Geoforum*, 54, 111-118. DOI: 10.1016/j.geoforum.2014.04.004.
- MURALIDHARAN K, SHETH K (2014). Bridging Education Gender Gaps in Developing Countries: The Role of Female Teachers. *Journal of Human Resources*.
- OFOEGBU FI (2004). Teacher motivation: a factor for classroom effectiveness and school improvement in Nigeria. *College Student Journal*. Vol. 38 1:81+. Academic OneFile.
- ONG F, PEARLMAN M, LOCKSTONE-BINNEY L (2011). An examination of non-for-profit volunteer tourism sending organisations' guiding considerations that influence volunteer tourism programmes. *World Leisure Journal* 53(4):296-311.
- PALACIOS CM (2010). Volunteer tourism, development and education in a postcolonial world: conceiving global connections beyond aid. *Journal of Sustainable Tourism* 18(7):861-878.

- PEACE CORPS (2018). Fast facts. <https://www.peacecorps.gov/news/fast-facts/>. Accessed February 1, 2019.
- PMGY. English Teaching Volunteer Projects. <https://www.planmygapyear.co.uk/teaching-volunteer-abroad-projects>, accessed February 1, 2019.
- POWELL S, BRATOVIĆ E (2007). The impact of long-term youth voluntary service in Europe: a review of published and unpublished research studies. Association of Voluntary Service Organisations, Final Report. AVSO, Brussels.
- PROJECTS ABROAD (2015). Global Impact Report 2015. UK. <https://docs.projects-abroad.ie/uk/global-impact-report/projects-abroad-global-impact-report.pdf>, accessed February 27, 2019.
- PUNAKS M, FEIT K (2014). Orphanage voluntourism in Nepal and its links to the displacement and unnecessary institutionalisation of children. *Institutionalised Children Explorations and Beyond* 1(2):179-192.
- PYCROFT S (2016). Teaching abroad: «Volunteers had little educational benefit to the kids». *The Guardian*. Wednesday, January 13.
- RAYMOND E, HALL CM (2008). The development of cross-cultural (mis)understanding through volunteer tourism. *Journal of Sustainable Tourism* 16(5):530-543.
- RICE JK (2003). Teacher quality: Understanding the effectiveness of teacher attributes. Economic Policy Institute.
- RONFELDT M, LOEB S, WYCKOFF J (2013). How Teacher Turnover Harms Student Achievement. *American Educational Research Journal*, Vol. 50:1.
- ROSE P (2009). NGO provision of basic education: alternative or complementary service delivery to support access to the excluded? *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 39(2):219-233.
- SAVE THE CHILDREN INTERNATIONAL (2013). Ending the hidden exclusion – Learning and equity in education post-2015. <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/ending-hidden-exclusion-learning-and-equity-education-post-2015>, accessed February 27, 2019.
- SHERRADEN MS, LOUGH B, MCBRIDE AM (2008). Effects of international volunteering and service: Individual and institutional predictors. *Voluntas* 19:395-421.
- SHERRADEN M, STRINGHAM J, SOW S, MCBRIDE A (2006). The forms and structure of international voluntary service. *Voluntas* 17:163-180.
- SIMPSON K (2004). «Doing Development»: The Gap Year, Volunteer-Tourists and a Popular Practice of Development. *Journal of International Development* 16:681-692.
- SIMPSON K (2005). Dropping out or Signing Up? The Professionalisation of Youth Travel. *Antipode* 37(3):447-469.
- SIN HJ (2009). Volunteer tourism – «Involve me and I will learn»? *Annals of Tourism Research*. Vol. 36(3):480-501.
- STRONG A (2016). Volunteerism or Voluntourism? A case of study of NGO motivations & success in South Africa. Honors College Theses. 5. Murray State University.
- STRUCTURE OF OPERATIONAL SUPPORT (SOS) (2000). The sending organizations perspectives. SOS, European Voluntary Service, Brussels.
- TOURISM RESEARCH AND MARKETING GROUP (2008). Volunteer tourism: A global analysis. Atlas, Barcelona.
- UNESCO (2016). Teachers and educational quality: Monitoring global needs for 2015. Institute of Statistics, Montreal Available. <http://www.uis.unesco.org>, accessed July 29, 2017.
- UNV (2011). State of the World's Volunteerism Report 2011: Universal Values for Global Wellbeing. UNV (UK).
- VSO (2016). The Role of Volunteers in International Development. Position Paper. Voluntary Service Overseas, London. <https://forum-ids.org/2003/09/the-role-of-the-volunteer>, accessed February 27, 2019.
- WALLACE LJ (2012). Does pre-medical «voluntourism» improve the health of communities abroad? *Journal of Global Health Perspectives*. August 1, Edition 1.
- WEARING S (2001). Volunteer Tourism: Experiences That Make a Difference. CAB International, Wallingford.
- WEARING S, MCGEHEE NG (2013). Volunteer tourism: A review. *Tourism Management* 38:120-130.

- WHITE P, CLIFFE L (2000). Matching response to context in complex political emergencies: «Relief», «development», «peace-building» or something in-between? *Disasters* 24(4):314-342.
- ZHANG D (2008). The Effects of Teacher Education Level, Teaching Experience, And Teaching Behaviors On Student Science Achievement. Graduate Studies, Utah State University.
- ZHOU H, SHANG X (2011). Short-Term Volunteer Teachers in Rural China: Challenges and Needs, *Front. Educ. China* 2011 6(3):571-601.

#### **Web addresses of the IVS organisations**

- 2WAYDEVELOPMENT (2WD). <http://www.2waydevelopment.com/>, accessed June 1, 2018.
- AUSTRALIAN VOLUNTEERS INTERNATIONAL (AVI). <https://www.avi.org.au/>, accessed February 27, 2019.
- GLOBAL VISION INTERNATIONAL (GVI). <http://www.gviworld.com/>, accessed February 27, 2019.
- GLOBAL VOLUNTEERS (GV). <https://globalvolunteers.org/>, accessed February 27, 2019.
- INTERNATIONAL VOLUNTEER HQ (IVHQ). <https://www.volunteerhq.org/>, accessed February 27, 2019.
- KAYA RESPONSIBLE TRAVEL (KRT). <https://www.kayavolunteer.com/>, accessed February 27, 2019.
- PEACE CORPS (PC). <https://www.peacecorps.gov/>, accessed February 27, 2019.
- PLAN MY GAP YEAR (PMGY). <https://www.planmygapyear.co.uk/>, accessed February 27, 2019.
- PROJECTS ABROAD (PA). <https://www.projects-abroad.net/>, accessed February 27, 2019.
- TEACHERS2TEACHERS GLOBAL (T2TGlobal). <https://t2tglobal.org/>, accessed February 27, 2019.



# **Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea**

**Augusto DELKÁDER-PALACIOS**  
delkaugusto@gmail.com  
Universidad Complutense  
de Madrid  
(España)

***Accésit Premio REEDES (Red Española de Estudios del Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018***

## **Securitization, migration-related conditionality in the European Union Official Development Assistance**

***REEDES (Red Española de Estudios del Desarrollo) Secondary Award for Young Researchers 2018***

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. La securitización de las migraciones en la UE: el nexo seguridad-migración**
  - 2.1. Contexto de securitización: un análisis de la política migratoria de la UE**
  - 2.2. El proceso y las categorías en la securitización de las migraciones de la UE**
- 3. La condicionalidad migratoria: reorientando los objetivos de desarrollo a objetivos migratorios**
- 4. Estudio de caso: Níger**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias**

# Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea<sup>1, 2</sup>

Augusto DELKÁDER-PALACIOS  
delkaugusto@gmail.com  
Universidad Complutense  
de Madrid  
(España)

**Accésit Premio REEDES (Red Española de Estudios del Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018**

**Securitization, migration-related conditionality in the European Union Official Development Assistance**

**REEDES (Red Española de Estudios del Desarrollo) Secondary Award for Young Researchers 2018**

## Citar como/Cite as:

Delkáder-Palacios A (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):172-201. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.403

## Resumen

En este artículo, se explican las consecuencias de la condicionalidad migratoria para la política de desarrollo de la Unión Europea (UE), que aparece a partir de un proceso de securitización de la migración. De este modo, se contribuye a una mejor comprensión del nexo seguridad-migración-desarrollo en la UE. Para ello, se revisan críticamente dos documentos clave para comprender el eje externo de la política migratoria de la UE, como son la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación con Terceros Países. En el estudio se concluye que la condicionalidad migratoria reorienta la política de desarrollo a objetivos que le son ajenos. Además, estos objetivos impuestos entran en contradicción con algunos de los consensos más importantes de la agenda global del desarrollo.

**Palabras clave:** securitización, migraciones, desarrollo, condicionalidad.

## Abstract

In this article, it is explained the consequences of migration-related conditionality for the EU development policy which appears after a process of securitization of migration. In this way, it contributes to a better understanding of the security-migration-development nexus in the European Union (EU). For this, two key documents are critically reviewed to understand the external axis of the EU migration policy, such as the European Agenda on Migration and the Partnership Framework with third countries. In the study, it is concluded that migration-related conditionality redirects development policy to objectives which are alien to it. In addition, these imposed objectives are in contradiction with some of the most important consensus of the global development agenda.

**Keywords:** securitization, migrations, development, conditionality.

- 1 Este artículo forma parte de la investigación doctoral dirigida por José Antonio Sanahuja que el autor desarrolla en la Universidad Complutense de Madrid.
- 2 El autor agradece las recomendaciones, comentarios y reflexiones realizados por José Antonio Sanahuja en el proceso de elaboración de este artículo. Asimismo, se agradece al Jurado del IV Premio REEDES de Jóvenes Investigadoras/es 2018 por haber premiado el presente trabajo, a las dos personas evaluadoras anónimas por las pertinentes sugerencias formuladas y a los/as editores/as de la revista.

# 1 Introducción

Existe un interés creciente por el estudio de las migraciones internacionales, especialmente aquellas dinámicas migratorias que afectan a la Unión Europea (UE). Esta tendencia ha ido aumentando progresivamente en los últimos años, sobre todo a raíz de la mal llamada «crisis de los refugiados», iniciada en el año 2015.

Durante los últimos años, el fenómeno migratorio ha adquirido una relevancia cada vez mayor en la acción exterior de la UE. Ello se debe a que, tal y como se expone en diferentes documentos estratégicos que analizamos más adelante, la UE comprende las migraciones desde la óptica de la seguridad. Algunos autores como Jeff Huysmans (2000, 2002), Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998), Michela Ceccorulli y Sonia Lucarelli (2017) o M. G. Bartoszewicz (2016) lo definen como un proceso de securitización de las migraciones.

Las instituciones comunitarias presentan, como veremos, de forma sobredimensionada, la cuestión migratoria. Para ello, se define un escenario de emergencia y crisis debido a que, en un entorno de estas características, es más probable insertar con éxito un discurso securitario aceptado y legitimado por una determinada audiencia, que afirme la necesidad de tomar medidas excepcionales fuera de las normas y los procedimientos democráticos ordinarios. La visión securitaria de la migración de la UE se realiza con base en una concepción particular e (inter)subjetiva de la seguridad. Realizamos esta matización dada nuestra consideración de la seguridad como una construcción social discursiva. Esta narrativa de seguridad concibe a las migraciones como una amenaza a la seguridad identitaria afectando, por tanto, a la cultura y a los valores de la UE.

Debido a que la UE concibe la migración como una amenaza para la seguridad, concentra todos sus esfuerzos en el control migratorio, con un doble objetivo: reducir la llegada de migrantes a la UE y expulsar (o «retornar», como se denomina eufemísticamente) migrantes a sus países de origen. Para ello, la UE considera esencial que los principales países de origen y tránsito de migrantes<sup>3</sup> se adhieran a este objetivo y, a tal efecto, desarrolló en 2016 la estrategia política del Marco de Asociación con Terceros Países<sup>4</sup> en el contexto de la Agenda Europea de Migración de 2015. El Marco de Asociación insta no solo a los terceros países a hacer suyos estos objetivos migratorios, sino que urge también a todas las instituciones de la UE y a los Estados miembros a movilizar todas las políticas e instrumentos disponibles para contribuir a estos objetivos (Comisión Europea 2016a). Una de las políticas sobre las que se ejerce más presión para «colaborar» con los objetivos del Marco de Asociación es la política de desarrollo. En este esquema, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la UE es ofrecida a los países de origen

3 En este artículo, al señalar «países de origen y tránsito de migrantes», nos referimos a los países establecidos como prioritarios en el Marco de Asociación; es decir, Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía. Asimismo, se hace referencia a Libia y a otros países como Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Gambia, Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto que, pese a no ser prioritarios en el Marco de Asociación, también cuentan con flujos migratorios hacia la UE.

4 En adelante, Marco de Asociación.

y tránsito de migrantes condicionada a que estos colaboren con los objetivos migratorios del Marco de Asociación. Esta práctica recibe el nombre de «condicionalidad migratoria».

El objetivo de nuestra investigación reside en explicar los impactos de la condicionalidad migratoria sobre la política de desarrollo de la UE. Para ello, nuestra metodología consiste en una investigación explicativa y cualitativa, basada en la revisión bibliográfica especializada y de documentos oficiales, que cuenta con la presentación de un estudio de caso. En este sentido, analizamos el Marco de Asociación y la Agenda Europea de Migración, entre otros documentos, para comprender el contexto de securitización en el que surge la condicionalidad migratoria, así como los impactos de dicha condicionalidad sobre la política de desarrollo. Finalmente, plantearé un estudio de caso centrado en Níger para ejemplificar estos efectos y, en definitiva, el nexo seguridad-migración-desarrollo.

En nuestra hipótesis principal, se afirma que la condicionalidad migratoria, establecida por la estrategia de securitización del Marco de Asociación, genera una serie de impactos negativos en la política de desarrollo de la UE. Estos efectos tienen que ver con la reorientación securitaria de la política de desarrollo. Dicha reorientación consiste en la subordinación de los objetivos e instrumentos de la política de desarrollo a objetivos migratorios y de seguridad. Esto tiene implicaciones muy relevantes en la efectividad y eficacia de la política de desarrollo, así como en su propia autonomía.

Asimismo, es relevante presentar el enfoque teórico con el que abordaremos nuestro objeto de estudio, que será el de la teoría de la securitización, desarrollada por la Escuela de Copenhague en la obra de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde publicada en 1998: *Security: A New Framework for Analysis*.

Con la teoría de la securitización, se pretende explicar el proceso a través del cual un asunto público y ordinario adquiere el estatus de amenaza existencial y se convierte en una cuestión de seguridad. En el proceso de securitización, el actor securitizador presenta<sup>5</sup>, a través de un *speech act* o acto discursivo, una amenaza existencial con relación a un objeto referente dirigido a una audiencia con el objetivo de tomar medidas de emergencia de una manera legitimada. Como consecuencia, el asunto es priorizado frente a otros en su tramitación y aprobación. Además, el proceso de toma de decisiones no se adecua a los procedimientos ordinarios establecidos, limitándose el control democrático y la rendición de cuentas. De acuerdo con Buzan *et al.* (1998), los asuntos públicos pueden estar no politizados (fuera de la agenda pública), politizados (en la agenda pública) o securitizados (categorizados como amenazas y priorizados frente a otros).

Ole Wæver (2015) concibe el proceso de securitización y sus consecuencias de la siguiente manera:

5 El intento de securitización, no necesariamente exitoso, recibe la denominación de *securitization move*.

Un asunto determinado se securitiza cuando la audiencia relevante, por ejemplo, la ciudadanía, acepta que la amenaza justifica tales procedimientos. El proceso de la securitización trae ventajas y desventajas. La ventaja es que típicamente posibilita acciones rápidas y decisivas. Sin embargo, como desventajas, se destacan la pérdida del debate democrático y el riesgo del escalamiento, en el que las acciones estatales y militares pierden control ciudadano alguno.

Es conveniente destacar la existencia de numerosas revisiones al respecto de la teoría de la securitización. Una aportación relevante es la realizada por Scott D. Watson (2012), al señalar que se dan, al menos, cuatro áreas infrateorizadas en los estudios de securitización, como son la comunicación no lingüística, la aceptación de la audiencia, el empoderamiento y la marginalización de actores y, finalmente, la resistencia y la desecuritización. Es destacable que no se haya prestado excesiva atención a la audiencia, sobre todo si consideramos que, en la propia teoría, se afirma que la aceptación de la audiencia es un requisito indispensable para que se produzca una securitización exitosa. Por otro lado, Watson (2012) considera que el análisis de marco puede servir como modelo para explorar los procesos de desecuritización, ya que este enfoque ha sido utilizado para estudiar procesos de resistencia en investigación sobre movimientos sociales. El autor considera que la securitización puede concebirse como una subdisciplina del análisis de marco.

De acuerdo con Verdes-Montenegro (2015), se han realizado cuatro tipos de críticas a la teoría de la securitización. En primer lugar, se da una crítica conceptual relativa a que, por un lado, la seguridad se presenta como algo autorreferencial y, al mismo tiempo, se concibe como un proceso intersubjetivo, tal y como señala Matt McDonald. Otra crítica conceptual es la que señala que la teoría de la securitización deja de lado las denominadas prácticas de seguridad. Este aspecto ha sido desarrollado en profundidad por Didier Bigo, de la Escuela de París, autor al que nos referimos más adelante en este estudio. En segundo lugar, puede hablarse de una crítica epistemológica acerca de asuntos infrateorizados, que ya hemos mencionado con anterioridad al referirnos a Scott D. Watson. En tercer lugar, en lo normativo, cabe destacar las revisiones de Ken Booth (2013) de la Escuela de Gales quien, desde la teoría crítica, concibe la seguridad en términos de emancipación.<sup>6</sup> Este autor considera que se trata de una teoría estadocéntrica. Esta crítica es matizable, en la medida en que, en dicha teoría, sí reconoce la existencia de actores securitizadores no estatales, al afirmar que no es una teoría estadocéntrica sino un *state dominated field*. Frente al dilema normativo,<sup>7</sup> entendemos apropiado incorporar el enfoque de la teoría crítica de Ken Booth a la teoría de la securitización. Según esto, al considerar que securitizar asuntos no contribuye a una mayor emancipación, podemos afirmar que la securitización trae más desventajas que ventajas. La ventaja de la agilidad y rapidez en la tramitación no justifica la gran desventaja de la limitación del control democrático de los asuntos públicos. Por tanto, lo deseable

6 «La emancipación supone la liberación de la gente de aquellas limitaciones físicas y humanas que no les permiten realizar lo que harían libremente» (Booth 2013, p. 107).

7 Respecto a la cuestión normativa, los autores de la teoría de la securitización consideran que es más apropiada la desecuritización, especialmente a largo plazo. Sin embargo, esto no implica un compromiso normativo y ético explícito. Esta teoría debe ser concebida, fundamentalmente, como una herramienta de análisis o marco explicativo que nos permite conocer quién securitiza, bajo qué circunstancias, por qué motivos y con qué objetivos, así como las consecuencias de la securitización.

es desecuritizar y (re)politizar asuntos. Finalmente, en algunas críticas, se menciona el poco énfasis en el análisis del contexto social de los procesos de securitización. Esta cuestión debe matizarse ya que, en la propia teoría, se señala que el *speech act* tiene una dimensión interna pero también una importante dimensión externa, que es la contextual-social.

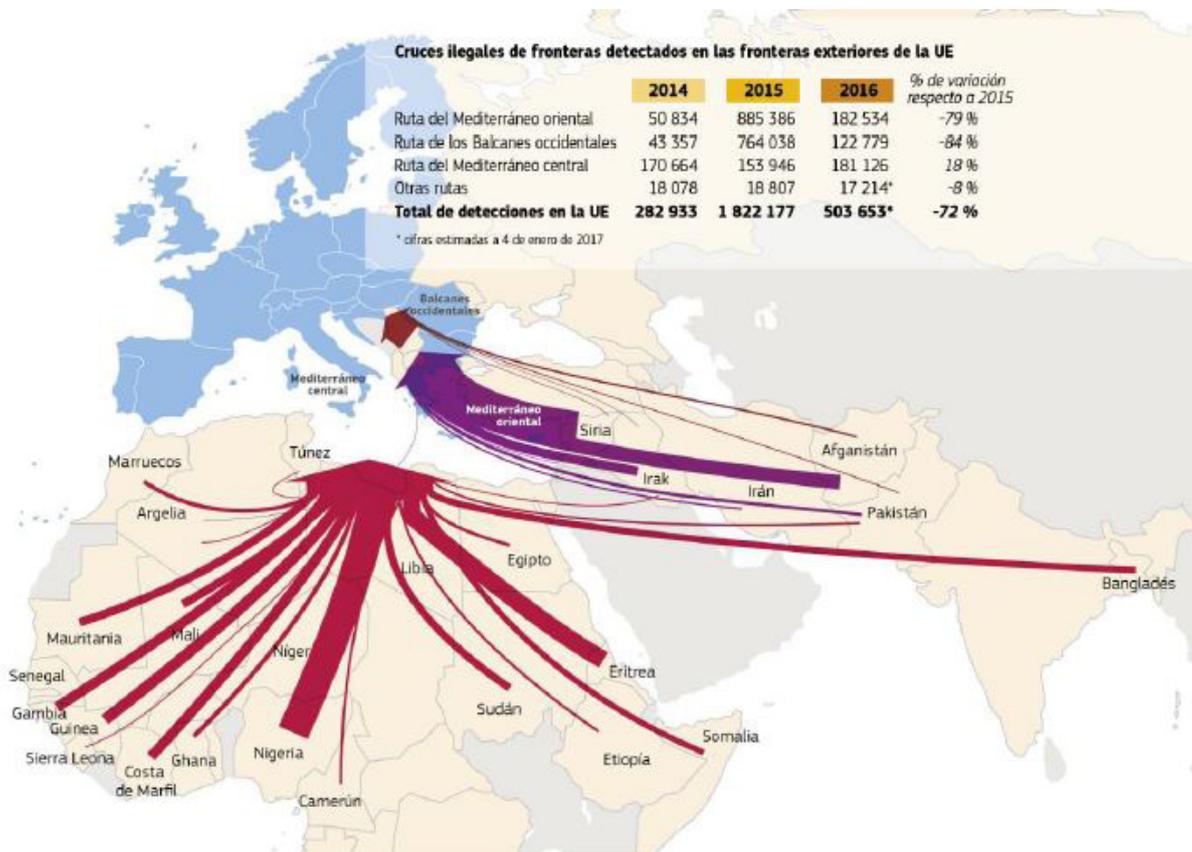
## 2 La securitización de las migraciones en la UE: el nexo seguridad-migración

En este epígrafe explicamos, de manera sintética, quién securitiza, qué se securitiza, en qué contexto y qué consecuencias implica. Para ello, en primer lugar, explicamos el contexto en el que se produce la securitización de las migraciones en la UE y realizamos un análisis de la política migratoria de la UE a través de los documentos mencionados. En segundo lugar, por medio de las categorías de la teoría de la securitización, analizamos el proceso de securitización de las migraciones en la UE, lo que nos permitirá llegar a la cuestión central de nuestro estudio: las consecuencias de la securitización de las migraciones sobre la política de desarrollo de la UE.

### 2.1. Contexto de securitización: un análisis de la política migratoria de la UE

Es importante señalar que, tal y como señala Huysmans (2000), desde sus inicios, la política migratoria de la UE ha estado orientada al control y a la restricción, habiendo un interés creciente en construir la migración como un riesgo. La migración ha sido presentada, especialmente a partir de los años ochenta, como un riesgo para el orden público, la identidad cultural y la estabilidad del mercado de trabajo. Al tiempo que la política migratoria ha ido europeizándose, la migración ha sido progresivamente incorporada a un marco de seguridad. Ello ha sido así tanto en el III Pilar de Justicia y Asuntos de Interior del Tratado de Maastricht como en el título V, «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», del Tratado de Lisboa. La securitización de la migración ha incluido a múltiples actores, no únicamente a partidos políticos de extrema derecha, sino a Gobiernos nacionales, redes policiales transnacionales o medios de comunicación. Se trata de un efecto estructural de una multiplicidad de prácticas reproducido por el proceso de integración europea. Algunos autores, como Lahav (2015) y D'Apollonia y Reich (2008), señalan que las raíces de la securitización de las migraciones se encuentran en los atentados del 11S. En cualquier caso, la securitización que explicamos en este estudio constituye una línea de continuidad respecto de prácticas anteriores.

En 2015, según datos de Frontex, se produce un aumento considerable de los cruces de frontera ilegales en la UE a través de la Ruta del Mediterráneo Oriental y de la Ruta de los Balcanes Occidentales, con 885 386 y 764 038 cruces respectivamente (Comisión Europea 2017c).



**Figura 1**

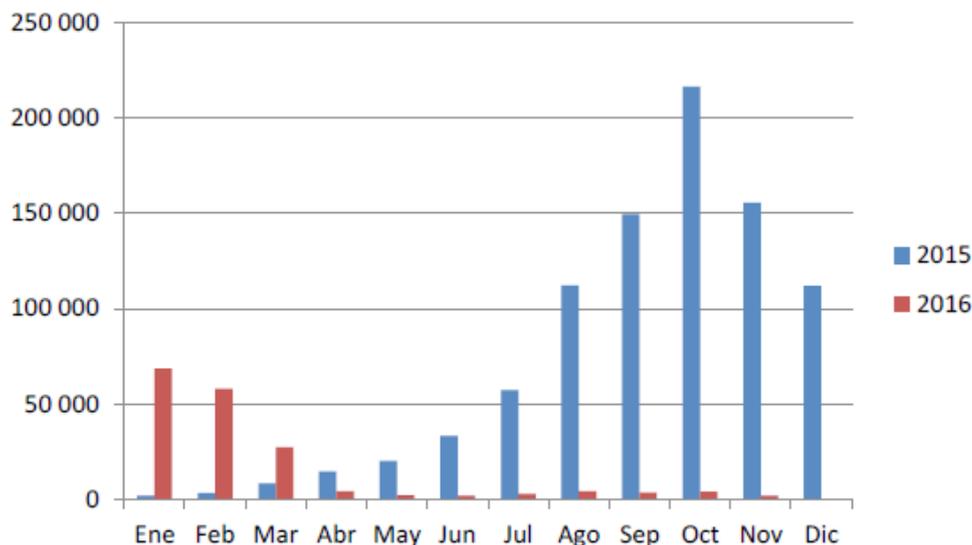
Cruces ilegales de fronteras detectados en las fronteras exteriores de la UE

*Fuente:* Comisión Europea, Tercer Informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración.

Cabe añadir que los datos de la figura anterior presentan el problema de que contabilizan el número total de cruces de frontera, aunque una misma persona cruce en varias ocasiones en un período determinado. Por ello, más pertinentes y significativos que los anteriores son los datos relativos a llegadas irregulares a territorio de la UE. De acuerdo con la OIM (2019), en 2015, se contabilizaron aproximadamente un millón de llegadas irregulares a la UE. La mayoría de estas llegadas se produjeron a través de las rutas mencionadas; destaca la ruta del Mediterráneo oriental, que se puede observar en la figura 2, como consecuencia del recrudecimiento del conflicto en Siria ya que, fundamentalmente, se trataba de refugiados sirios.

El destacado descenso de las llegadas en 2016 por la ruta del Mediterráneo oriental visible en la figura anterior se debe, en gran parte, a la externalización del control de fronteras que supuso la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016, por medio de la cual

los migrantes irregulares llegados desde Turquía a las islas griegas pueden ser automáticamente expulsados a suelo turco. Se trata de un procedimiento extraordinario de expulsiones masivas, contrario a las normas internacionales y comunitarias de asilo y refugio, entre las que cabe destacar el principio de no devolución, recogido en el artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951.

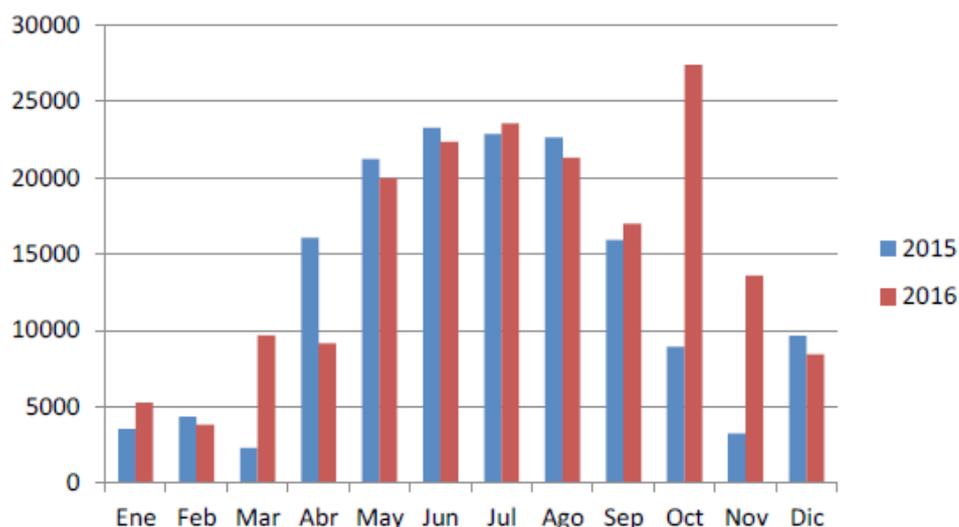


**Figura 2**

Llegadas en el Mediterráneo oriental en 2015 y 2016

Fuente: Comisión Europea, *Migración en la ruta del Mediterráneo central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar.*

En 2016, debido al «cierre» de las rutas orientales, la más activa fue la ruta del Mediterráneo central, tal y como se observa en la figura 3.



**Figura 3**

Llegadas en el Mediterráneo central en 2015 y 2016

Fuente: Comisión Europea, *Migración en la ruta del Mediterráneo central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar.*

Cabe destacar que, durante los años posteriores a 2015, en 2016, 2017 y 2018, globalmente el número de llegadas irregulares a la UE se estabilizó volviendo a los niveles anteriores a 2015. Por tanto, salvo el crecimiento puntual de 2015, los flujos migratorios hacia la UE no solo no han aumentado durante los últimos años, sino que, de hecho, han descendido, pasando de 173 363 llegadas en 2016 a 113 145 llegadas en 2018 (OIM 2019).



**Figura 4**

Llegadas irregulares a la UE durante el período 2015-2018

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OIM (2019).

En el contexto descrito anteriormente, aparecen los dos documentos que definen actualmente la estrategia migratoria de la UE y que son claves en nuestro estudio: la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación. Analizamos los elementos presentes en ambos documentos, que nos lleva a afirmar que constituyen una estrategia de securitización. En mayo de 2015, se publica la Agenda Europea de Migración por parte de la Comisión Europea. En esta estrategia, se proponen cuatro pilares para la gobernanza de las migraciones: primero, reducir los incentivos de la migración irregular atendiendo a las causas profundas de la migración, la lucha contra el tráfico de migrantes y fomentando el retorno de migrantes irregulares a sus países de origen; segundo, gestionar y proteger las fronteras; tercero, desarrollar una política común de asilo, y cuarto, poner en marcha una política de migración legal (Comisión Europea 2015d).

En la Agenda Europea de Migración, comienza a vislumbrarse lo que después desarrollaría el Marco de Asociación en lo relativo al interés estratégico de lograr que los países de origen y tránsito se asocien con los objetivos migratorios de la UE. Se señala expresamente que la asociación con los países de origen y tránsito es crucial, dando continuidad a los marcos de cooperación bilateral y

regional en la materia, como el Proceso de Jartum o el Proceso de Rabat (Comisión Europea 2015d).

Podemos afirmar que existe una visión restrictiva y negativa sobre la migración en la Agenda Europea de Migración, tal y como se refleja en el siguiente enunciado:

La UE debe sacar conclusiones cuando los migrantes no cumplen los criterios de estancia. Los solicitantes de asilo rechazados que intentan evitar el retorno, los titulares de visado que sobrepasan la duración de la estancia y los migrantes que viven en situación de permanente irregularidad constituyen un grave problema que mina la confianza en el sistema (Comisión Europea 2015d, p. 8).

Es preciso presentar algunos elementos que nos llevan a afirmar que la Agenda Europea de Migración constituye un enfoque securitizado de la migración. Primero, en esta estrategia, la migración es un fenómeno que limitar. De los pilares mencionados de la estrategia, se pone un claro énfasis en objetivos puramente restrictivos, como el control de fronteras y el retorno para reducir llegadas y aumentar expulsiones, lo que da a Frontex un rol ejecutivo y financiero prioritario. Además, en objetivos que, *a priori*, no se orientan a limitar la migración, como el de desarrollar una política de común de asilo, también se plantea un enfoque restrictivo. Se busca explícitamente reducir lo que la UE denomina «abusos», en referencia a las solicitudes de asilo denegadas, por medio de sistemas de identificación biométrica, que constituyen una clara práctica de seguridad. Segundo, se llama a utilizar todas las políticas, no solo la migratoria, e instrumentos disponibles, internos y externos; se prioriza, por tanto, este asunto respecto a otros. Tercero, se señala que «la migración será un componente específico de las misiones en curso en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)» (Comisión Europea 2015d, p. 7). Cuarto, se introduce la excepcionalidad, al hablar de una «financiación de emergencia». Finalmente, el término «seguridad» aparece 16 veces; «crisis», 11 veces, y «emergencia», hasta en 9 ocasiones en un documento de poco más de veinte páginas.

Al respecto de lo anterior, Sanahuja (2016) señala que la Agenda Europea de Migración es esencialmente un conjunto de medidas de emergencia y una redefinición «securitizada» de la política europea en este campo.

La segunda respuesta de la Comisión Europea a lo acaecido en 2015 fue el Marco de Asociación publicado en junio de 2016. En el Marco de Asociación se establece que, para poder cumplir los objetivos centrales de la Agenda Europea de la Migración (reducir llegadas y aumentar retornos), es fundamental llegar a «asociaciones de amplio alcance (*pactos*)» con los países de origen y tránsito de migrantes establecidos como prioritarios, como son Nigeria, Níger, Mali, Senegal y Etiopía. Se pone como ejemplo de este enfoque el Acuerdo UE-Turquía de 2016.

Según el Marco de Asociación, los pactos pretenden contribuir a la reforma legislativa en materia migratoria de los terceros países, desarrollar su capacidad en control de fronteras, aumentar las tasas de retorno y restañar los flujos irregulares. Para lograrlo, se apela a todas las instituciones de la UE a alinearse con estos objetivos, así como a la reorientación de todas las herramientas estratégicas, instrumentos e «incentivos» de la UE a dichos objetivos. Igualmente, se llama a colaborar con el Marco de Asociación a todos los Estados miembros, especialmente a aquellos que cuenten con relaciones bilaterales más cercanas con los países de origen y tránsito debido a lazos históricos y culturales. Se llega a señalar que el hecho migratorio pasa a convertirse en el centro de las relaciones entre la UE y los países de origen y tránsito de migrantes. Este llamamiento a movilizar, de forma extraordinaria, todos los recursos políticos hace pensar en una situación de emergencia o excepcionalidad.

Por otro lado, también nos lleva a afirmar que se trata de una estrategia de securitización la movilización de recursos financieros extraordinarios.<sup>8</sup> Muy habitual en los procesos de securitización, la cuestión migratoria se pretende abordar con urgencia y rapidez. Se busca el recurso a instrumentos financieros excepcionales:

Deberían seguir aumentándose los fondos destinados a una mejor gestión de la migración con cargo a los instrumentos exteriores de la UE, haciendo pleno uso de las herramientas de gestión financiera innovadoras, como los Fondos Fiduciarios [...]. Todos los instrumentos y recursos disponibles se emplearán de una forma selectiva, coordinada, rápida y flexible (Comisión Europea 2016a, p. 10).

La subordinación de otras políticas de la UE a los objetivos migratorios y de seguridad es también otra cuestión del Marco de Asociación que nos lleva a afirmar que se trata de una estrategia de securitización. En el caso de la política de desarrollo, se habla de una «programación más selectiva» que en este artículo entendemos, como explicamos más adelante, como desvío de fondos: «Las intervenciones decididas con arreglo a las disposiciones anuales de aplicación de los instrumentos geográficos en los países de origen correspondientes se centrarán en las principales zonas de origen de los migrantes» (Comisión Europea 2016a, p. 11).

Es llamativo que, en el Marco de Asociación, se señale que la ayuda humanitaria queda fuera de este enfoque porque «depende exclusivamente de las necesidades» y que no se establezca esto mismo para el resto de la AOD: «Sin embargo, de conformidad con los principios humanitarios, no se puede supeditar a condiciones la ayuda humanitaria basada en las necesidades» (Comisión Europea 2016a, p. 10).

Asimismo, dentro del Marco de Asociación, se establece un denominado «sistema de incentivos positivos y negativos», que consiste en penalizar a los países que no colaboren con la reducción de

8 Esta cuestión es explicada de manera detallada en el epígrafe 3 de este artículo, por lo que únicamente planteamos aquí los aspectos más destacados.

llegadas y el aumento de los retornos y premiar a quienes sí lo hagan. Se establece que ningún ámbito de intervención debe excluirse y se menciona la idoneidad de utilizar como moneda de cambio ventajas comerciales o la política de visados. En el caso del desarrollo, los países socios que se alineen con los objetivos migratorios recibirán mayores cuantías de AOD. Esta práctica, definida como «condicionalidad migratoria», se explica en detalle en el epígrafe 3.

En cuanto al objetivo del retorno, se habla de aumentos específicos y mensurables del número y la tasa de retornos y readmisiones. Los resultados del examen a los países socios en el cumplimiento de los objetivos de retorno aparecen en los informes de seguimiento del Marco de Asociación que publica la Comisión Europea:

Se deben expedir órdenes de retorno a todos los migrantes irregulares que no tengan derecho a permanecer en el territorio de la Unión [...]. Es imprescindible que los Estados miembros implanten sistemas administrativos y ejecutivos adecuados y que dediquen los recursos necesarios para garantizar que quienes han de retornar no puedan evadirse (Comisión Europea 2016c).

El siguiente enunciado establece otra característica propia de los procesos de securitización, por el sentido de urgencia y de evitar controles democráticos y rendición de cuentas: «[...] Lograr retornos rápidos y operativos y no necesariamente acuerdos formales de readmisión» (Comisión Europea 2016a, p. 8).

Los acuerdos de readmisión son el procedimiento regular y ordinario en las relaciones entre Estados en esta materia. Sin embargo, son más complejos de alcanzar y se requiere mucho más tiempo para su aprobación. Por ello, la UE prefiere retornos rápidos y operativos para no utilizar otro término algo menos cómodo, como es el de «extraprocedimental».

La recomendación del uso de prácticas propias del sector de la seguridad, entre las que destaca la implantación de sistemas de tecnología de fronteras como el reconocimiento biométrico, también evoca a una concepción de la migración desde la óptica de la seguridad por parte de la UE. Como ejemplo, se señala la importancia de digitalizar impresiones dactilares para acelerar los retornos.

Por otro lado, la utilización de un lenguaje jurídico-penal, muy conectado con la noción de seguridad también, se aprecia cuando se habla del retorno de nacionales de terceros países en situación de estancia «ilegal». Llama la atención la utilización del término «ilegal» cuando, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, no está tipificado como delito en el Código Penal el hecho de no contar con un permiso de residencia sino, más bien, como faltas menores o administrativas. El intento de vincular migración y delito en este documento queda patente en enunciados de este tipo.

En definitiva, esta visión restrictiva de la migración como un fenómeno que limitar nos hace interpretar que, en los documentos analizados, se enfoca la migración como un asunto de seguridad que debe ser resuelto con urgencia. Prueba de ello es que, en el Marco de Asociación, la palabra «seguridad» aparece en 15 ocasiones, «emergencia» en 9 y «crisis» en 11.

Que la migración es, para la UE, un asunto de seguridad lo demuestra también el hecho de que el término «migración/es» aparezca 20 veces en la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE,<sup>9</sup> siendo un documento de poco más de cuarenta páginas. Como ejemplo comparativo, la palabra «terrorismo» aparece 23 veces en este mismo documento, lo cual implica una inclusión de la migración en el imaginario de los riesgos globales.

Respecto a la securitización de la migración en la UE, Ceccorulli y Lucarelli señalan lo siguiente con relación a la European Union Global Strategy (EUGS):

However, in the EUGS, which is a foreign policy strategy as much as —if not more than— a security strategy, migration is probably the most frequently mentioned issue area, discussed with reference to foreign policy objectives (including internal repercussions), geographical areas and the purported values of the European Union. Pointing out the important role that migration plays in the EUGS is the first objective of this article (Ceccorulli y Lucarelli 2017, p. 84).

En conclusión, el sentido de urgencia, la excepcionalidad, los recursos económicos de emergencia como los fondos fiduciarios, el empleo constante y reiterado de términos como «emergencia» o «crisis», la vinculación de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en la estrategia, la subordinación de otras políticas a la estrategia, el fomento de la utilización de prácticas de seguridad como la tecnología de fronteras y la condicionalidad migratoria, entre otros, consideramos que son elementos suficientes para afirmar que la UE securitiza la migración a través del Marco de Asociación.

A continuación, analizamos las diferentes categorías de la teoría de la securitización con relación a nuestro objeto de estudio.

## **2.2. El proceso y las categorías en la securitización de las migraciones de la UE**

La primera de las categorías para analizar es la del actor securitizador. Nuestro objeto de estudio no presenta una excesiva complejidad para identificar al actor securitizador. La cuestión de la representación está relativamente aclarada en la medida en que la Comisión Europea es el poder ejecutivo de la UE. No nos detenemos en el complicado entramado interinstitucional de la UE que genera, a su vez, un complejo sistema de toma de decisiones donde coexisten un órgano de gobierno con mayor peso supranacional (Comisión Europea) con otro órgano fundamentalmente intergubernamental (Consejo Europeo). Tomamos, por tanto, la idea de que la

9 En adelante, EUGS.

Comisión Europea es el Gobierno y el representante de la UE y, por ello, el actor securitizador.

La segunda de las categorías que estudiar es la amenaza. La securitización no solo supone un proceso de priorización de agendas y temáticas. También redefine las cuestiones o problemas en clave de amenaza (Sanahuja y Schünemann 2012). Son muchos los argumentos y las referencias explícitas que nos hacen afirmar que la UE concibe la migración como una amenaza a la seguridad en los documentos mencionados. Como ya hemos señalado, un elemento que pone de manifiesto dicha concepción es que toda la estrategia tiene como objetivo restringir la migración. El carácter de emergencia de la propia estrategia con el empleo de recursos extraordinarios, que describimos en detalle más adelante, también nos invita a pensar en una concepción de la migración en términos de amenaza. En este sentido, Sanahuja (2016) señala que justificar y legitimar el desvío de fondos de AOD y el cambio de sus objetivos es difícil si no se define la inmigración como «amenaza», a través de un proceso, eminentemente discursivo, de «securitización» de ambas cuestiones.

Asimismo, cabe destacar otro elemento configurador de la migración como amenaza, como es la vinculación más o menos explícita de esta con el crimen y el delito. Como apunta Didier Bigo (1996), en su concepto de *continuum* de seguridad, se vinculan en un todo una conjunción de elementos que, aparentemente, no están interrelacionados, como la migración, el crimen, el terrorismo o las drogas. La vinculación de la migración con el terrorismo o el crimen transnacional aparecía en el Acuerdo de Schengen (Huysmans 2000), así como en la EUGS donde, como decíamos, la migración se menciona, junto al terrorismo, como riesgos globales.

La tercera categoría es el objeto referente, es decir, aquello que debe protegerse y que se encuentra existencialmente amenazado. La migración es la principal fuente de amenaza definida por Buzan *et al.* (1998) en el ámbito de la seguridad identitaria. En la política migratoria de la UE, lo que se presenta como elemento amenazado existencialmente es la identidad y cultura europea. Por ello, se trata de limitar la migración y, por ende, la presencia de identidades y culturas foráneas.

Cabe señalar que la UE no rechaza, de forma generalizada, toda la migración. El interés de la UE por limitar este fenómeno se focaliza en la migración procedente de África, porque es el perfil particular del migrante africano el que se concibe como una amenaza a la identidad de la UE. La Agenda Europea de Migración declara el objetivo de apostar por la migración legal con iniciativas como la Tarjeta Azul. Sin embargo, esta iniciativa se dirige a un perfil de migrante muy reducido; en concreto, a personas altamente calificadas que cubran las necesidades de los mercados laborales de la UE. Según Huysmans (2000), los trabajadores extranjeros cua-

lificados tienden a ser culturalmente más similares, mientras que los solicitantes de asilo tienden a ser percibidos como diferentes culturalmente. Además, se trata de un enfoque esencialmente restrictivo, ya que es sabido que la población altamente cualificada de los países africanos es minoritaria por lo que, en realidad, el objetivo y la estrategia consisten en reducir la migración de estos países porque es la más numerosa y la que más «amenaza» e «impacta» en la identidad y cultura de la UE:

Se han observado carencias en sectores clave como las ciencias, la tecnología, la ingeniería y la asistencia sanitaria [...]. Aunque la defensa de la migración legal siempre resulta difícil en un momento de elevado desempleo y mutaciones sociales, es importante contar con un sistema común riguroso y transparente, que refleje los intereses de la UE (Comisión Europea 2015d, pp. 17-18).

A este respecto, Huysmans (2000) señala que existe una lucha por los criterios culturales, raciales y socioeconómicos para la distribución de derechos y obligaciones dentro de una comunidad. Esto imposibilita la promoción de políticas multiculturales basadas en la noción de solidaridad que distribuyan derechos y obligaciones y que no estén determinadas por la identidad cultural. Esta apuesta de la UE por restringir particularmente la migración de población con perfiles culturales heterogéneos nos lleva a apuntar a que la migración es construida por la UE como una amenaza a la seguridad identitaria. Se trata de una amenaza porque, según Huysmans (2000), en la política migratoria de la UE, los migrantes son un reto para el mito de la homogeneidad cultural. El sentido de pertenencia e integración en la UE como comunidad política se construye con base en una idea homogénea de la identidad cultural. Se trata del discurso conservador que vincula el multiculturalismo con la desintegración social.

En esta misma línea, Bartoszewicz (2016) analiza también cómo la denominada «crisis migratoria» de la UE es concebida en términos de seguridad societaria o identitaria. Según esta visión, se considera que la llegada numerosa de migrantes en poco tiempo tiene una enorme influencia en la lengua, la cultura y los valores, que podrían verse debilitados o superpuestos impidiendo la capacidad de reproducción de las identidades locales.

Como cuarta categoría, debe destacarse el acto discursivo o *speech act* que, en nuestro objeto de estudio, son los documentos estratégicos de la Comisión Europea mencionados. Cabe realizar dos breves apuntes al respecto: primero, ante la crisis de la gestión migratoria, la categoría interna del discurso, la lingüístico-gramatical, cumple los requisitos de enunciar una situación de amenaza (emergencia ante el crecimiento exponencial de las llegadas), un punto de no retorno (llegadas masivas de migrantes y pérdida de la homogeneidad cultural) y una solución al problema (control de fronteras y retorno de migrantes); segundo, en cuanto a la categoría externa, la social-contextual, hay que señalar que la UE es un

actor que ocupa una posición de autoridad que, si bien se encuentra a menudo cuestionada o en crisis, le permite formular enunciados de seguridad presentando objetos referentes amenazados existencialmente con posibilidades de éxito en la securitización.

Con relación al *speech act* sobre las migraciones utilizado por la UE, podemos añadir que, tal y como apuntan Bigo (1996) y Huysmans (2002), se utiliza un lenguaje racional y altamente técnico como estrategia para obtener una mayor legitimidad. Este hecho hace que sea más complejo establecer discursos desecuritizadores o de securitización alternativa, en la medida en que, para otros actores, es más difícil contar con los medios y capacidades para producir discursos tan tecnificados. El *speech act* securitario de la UE tiene numerosas referencias a Frontex y a operaciones de la PCSD, que pueden ser enmarcadas en el ámbito de un conocimiento experto sobre seguridad. El *speech act* de la UE utiliza un lenguaje de seguridad para producir un conocimiento de seguridad en el ámbito de las migraciones. Este conocimiento es performativo de la realidad, en tanto en cuanto trata de crear una «realidad» objetiva, basada en conocimiento técnico, sobre la seguridad y las migraciones. Este proceso nos lleva a afirmar nuevamente que la seguridad es una construcción social intersubjetiva.

La quinta categoría es la audiencia que, en este caso, está conformada por la ciudadanía europea pero, también, por las élites gubernamentales de los países de origen y tránsito de migrantes. Por un lado, la ciudadanía europea constituye la dimensión interna de la audiencia y, por otro, las élites gubernamentales constituyen la dimensión externa. Esta distinción responde a lo establecido por Buzan *et al.* (1998) en la teoría de la securitización, al señalar que la legitimidad permite la estabilidad interna. En un sistema democrático representativo, es la ciudadanía la que otorga la legitimidad democrática. Igualmente, Buzan *et al.* (1998) señalan que el reconocimiento posibilita la estabilidad externa. Son los Gobiernos, como representantes de los países de origen y tránsito, los que otorgan el reconocimiento. Por tanto, la UE, buscando la estabilidad interna y externa, persigue la legitimidad y el reconocimiento a su acción apelando a la ciudadanía y a los Gobiernos de los terceros países.

La UE busca el reconocimiento de los Gobiernos africanos para tomar medidas extraordinarias y hacer frente a la amenaza de la migración para la seguridad identitaria, debido a que buena parte del éxito de la estrategia depende de la colaboración y la adhesión de estos países a los objetivos securitarios impuestos por la UE. La UE no se limita a obtener este reconocimiento a través de los argumentos de seguridad con los que elabora sus discursos, sino que actúa también en el ámbito material estableciendo «incentivos» o condicionalidades para forzar el reconocimiento y la adhesión, como la política de visados, la AOD o el comercio. No lograr la adhesión de estos países a sus objetivos de seguridad, como en

gran medida está sucediendo, nos permite hablar de un *securitization move*, pero no de una securitización exitosa.

La sexta y última categoría son las medidas extraordinarias llevadas a cabo por la UE. Las medidas extraordinarias que establece el Marco de Asociación constituyen gran parte de los mecanismos por los que se establece la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo. Teniendo en cuenta que, en el siguiente epígrafe, se explica en detalle la condicionalidad migratoria del Marco de Asociación, en este punto únicamente presentaremos los aspectos más destacados.

El tratamiento de los asuntos, en este caso las migraciones, en clave de crisis, habitualmente conlleva medidas extraordinarias. La primera de ellas es instar a todas las instituciones de la UE y a todos los Estados miembros a movilizar recursos, instrumentos; en definitiva, capacidades, para lograr que el conjunto de políticas se alinee con los objetivos del Marco de Asociación. La segunda consiste en movilizar recursos económicos extraordinarios que, como explicamos más adelante, suponen un porcentaje destacado respecto del total de la AOD de la UE. La tercera medida extraordinaria es, valga la redundancia, acudir a herramientas e instrumentos extraordinarios de la UE, como los fondos fiduciarios. Estos instrumentos están ideados para situaciones de emergencias, como crisis ambientales, desastres naturales o situaciones de conflicto. Como hemos explicado con anterioridad, las cifras de los flujos migratorios hacia la UE no son extraordinarias ni excepcionales. De hecho, han experimentado una evolución decreciente. Por tanto, la puesta en marcha de herramientas operativas para situaciones de crisis como los fondos fiduciarios para frenar la llegada de migrantes a la UE no se sustenta en datos objetivos ni en evidencias empíricas, sino en una narrativa de seguridad conformada por los documentos estratégicos mencionados. En este contexto de excepcionalidad, es en el que se aparece la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo que explicamos en el siguiente epígrafe.

Antes de comenzar el análisis de la condicionalidad, consideramos pertinente mencionar que la securitización de las migraciones está siendo parcialmente exitosa. Pese a la producción de un conocimiento técnico de seguridad desde la UE, conviene recordar que la seguridad es un concepto contestado (Smith 2005). Existen resistencias e intentos de desecuritización con relación a la migración en la UE por parte de organizaciones de la sociedad civil, como las ONG y los movimientos sociales. Los impactos negativos que tiene la securitización de la migración para los derechos humanos de los migrantes y para la calidad de la ayuda ha sido apuntada por Concord (2018a, 2018c), Oxfam (2017a, 2017b), Oxfam Intermón (2018) y Centre Delàs d'Estudis per la Pau y Stop Wapenhandel (2018), entre otros. Igualmente, entidades como la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía o Irídia apuntan hacia una militarización y securitización a través de un mayor protagonismo de

Frontex y piden la suspensión del acuerdo con Marruecos y con los terceros países por la no garantía de respeto a los derechos humanos de los migrantes (Europa Press 2019).

Uno de los fundamentos de los intentos de desecuritización tiene que ver con la idea de que la pertenencia, la integración, la titularidad y el ejercicio de derechos, esto es, la ciudadanía, no debe constituirse de acuerdo con la identidad cultural sino, más bien, por el hecho mismo de nuestra condición como seres humanos.

### 3

#### **La condicionalidad migratoria: reorientando los objetivos de desarrollo a objetivos migratorios**

Una vez explicada la securitización de la política migratoria, debemos detenernos en el nexo migración-desarrollo planteado por la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación. Bajo esta vinculación, los objetivos de la política de desarrollo se orientan hacia los objetivos de la política migratoria. Como veremos a continuación, eso tiene numerosas consecuencias.

Entendiendo la condicionalidad como los requisitos exigidos por los países donantes a los países socios para ser receptores de AOD, cabe señalar que han existido diferentes formas de condicionalidad para la política de desarrollo, en la UE y en otros contextos, como los cambios políticos centrados en el respeto a los derechos humanos o las reformas económicas a través de los denominados Programas de Ajuste Estructural (PAE) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, consistentes en el recorte del gasto público y de la demanda interna para reducir los déficits de la balanza de pagos y controlar la inflación (Sanahuja 2001).

La condicionalidad migratoria de la política de desarrollo es formulada en la Agenda Europea de la Migración, estableciéndose explícitamente la pertinencia de integrar las cuestiones de migración en la cooperación al desarrollo (Comisión Europea 2015d).

Considerando que la política migratoria de la UE tiene como objetivo reducir llegadas y aumentar retornos, la cooperación al desarrollo entra en juego al ofrecerse como apoyo financiero, contabilizado como AOD, a los países de origen y tránsito para que fortalezcan sus controles de fronteras y frenen la salida de migrantes. Igualmente, se ofrece apoyo económico a aquellos países que aceleren y simplifiquen sus procedimientos para la readmisión de migrantes irregulares retornados desde la UE. Al mismo tiempo, se prevén penalizaciones o reducciones de la ayuda a aquellos países que no se alineen con estos objetivos. Se trata de un sistema de premios y sanciones que constituye una forma de presión a los terceros países para lograr su adhesión a unos objetivos establecidos unilateralmente por la UE. La instrumentalización, el desvío de fon-

dos y la condicionalidad migratoria son los mecanismos para vincular la política de desarrollo con la política migratoria para la UE.

Una cuestión relevante que apunta Oxfam Intermón (2018) es la evolución de la condicionalidad migratoria positiva (objetivos de control migratorio como incentivos) a la negativa (no alcanzarlos tiene consecuencias). Todo ello va en contra de los principios que rigen la cooperación al desarrollo.

El nexo migración-desarrollo basado en la condicionalidad aparece también de manera expresa en el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 2017, al establecer lo siguiente:

La UE y sus Estados Miembros llevarán a cabo un enfoque más coordinado, holístico y estructurado en torno a la migración, maximizando las sinergias y aplicando la necesaria influencia utilizando todas las políticas, instrumentos y herramientas relevantes de la UE, incluyendo el desarrollo y el comercio (Consejo, Parlamento Europeo y Comisión Europea 2017, p. 16).

Como señala Concord (2018b), en su último informe *Concord Aidwatch-EU AID: a broken ladder?*, el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo ha insistido en el objetivo de lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible de los países con rentas más bajas, en línea con los principios de apropiación y asociación inclusiva. Sin embargo, también ha establecido que la AOD puede ser utilizada para afrontar objetivos de seguridad, comerciales y migratorios.

Es muy destacable que la condicionalidad aparezca en el documento estratégico principal de la UE en materia de desarrollo. Por tanto, esta instrumentalización y condicionalidad del desarrollo no se refleja únicamente en documentos de otras políticas como las estrategias de seguridad, migratoria o comercial.

La AOD de la UE ha sido instrumentalizada, de acuerdo con Concord (2018b), fundamentalmente por tres vías: primero, inflando la ayuda gastando AOD en los países de los donantes para acoger a refugiados; segundo, desviando la ayuda invirtiendo en países pobres para frenar la migración en lugar de para reducir la pobreza; tercero, fortaleciendo la condicionalidad de la ayuda a través de acuerdos presionando para implementar políticas de control fronterizo y retorno. Lo apuntado por Concord nos lleva a señalar que la condicionalidad migratoria es esencialmente una forma de instrumentalizar la ayuda, con impactos negativos en su efectividad y en su autonomía.

La condicionalidad, sea positiva o negativa, es contraria a varios de los principios de la cooperación. Por un lado, en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005-2008), la condicionalidad choca frontalmente con los principios de apropiación y alineación que establecen, respectivamente, que los países socios deben ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y que los donantes deben basar

todo su apoyo en las estrategias nacionales de desarrollo de los países socios.

Subordinar la política de desarrollo a los objetivos de una política migratoria securitizada encierra diferentes riesgos. Tal y como apunta Oxfam Intermón (2018), los intereses de control migratorio de los donantes pueden primar sobre las necesidades concretas de desarrollo en el diseño de los proyectos. Esto implica dar un paso hacia atrás en la implicación de los socios locales en la planificación de los programas y proyectos, así como en lo relativo a la coherencia de políticas para el desarrollo. Se advierte un riesgo de acumulación de recursos en proyectos vinculados a la lucha contra las redes de tráfico de migrantes y el retorno de migrantes, en detrimento de las prioridades de desarrollo.

Llegados a este punto, es conveniente preguntarse acerca del proceso y los resultados específicos por los que los objetivos e instrumentos de la política de desarrollo de la UE están siendo reorientados a los objetivos de la política migratoria.

La condicionalidad migratoria del Marco de Asociación implica procesos extraordinarios o excepcionales que pueden ser explicados desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Comenzando por lo cuantitativo, en primer lugar, debe hablarse de una movilización extraordinaria de recursos financieros. Para explicar esto, es pertinente conocer el presupuesto del Marco de Asociación en términos comparados respecto del total de fondos de cooperación de la UE. En este sentido, cabe señalar que el presupuesto total de la Comisión Europea destinado a AOD en 2017 ascendió a 13 340 millones de euros (Comisión Europea 2019). Considerando que los 11 200 millones de euros presupuestados para el Marco de Asociación corresponden a un período de cuatro años (2016-2020), el importe anual es de 2800 millones de euros. Esto representa, aproximadamente, un 25 % de la AOD de la UE; es decir, uno de cada cuatro euros de la política de desarrollo de la UE se destina al Marco de Asociación. Además, cabe destacar que, según la Comisión Europea (2016a, p. 11), los países prioritarios del Marco de Asociación reciben de la UE y de los Estados miembros una media anual de 4400 millones de euros en AOD. Por tanto, con el Marco de Asociación, aumenta en, aproximadamente, un 64 % la AOD recibida por los países prioritarios. Sin embargo, se trata, como señalamos a continuación, de una AOD desviada.

En segundo lugar, la condicionalidad migratoria del Marco de Asociación provoca una clara desviación de recursos de AOD. Además de pretender contar con todos los recursos de todas las políticas e instrumentos, en el contexto del Marco de Asociación, se han desarrollado instrumentos específicos para hacer frente a lo que la UE denomina como «crisis migratoria». El más destacado es el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para el África subsahariana,<sup>10</sup> cuyo presupuesto inicial<sup>11</sup> asciende a 3600 millones de euros (Co-

10 El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para el África subsahariana, en adelante EUTF por sus siglas en inglés, se estableció en octubre de 2015 con la Decisión de la Comisión C(2015) 7293 (Comisión Europea 2015c) y se formalizó a través del Acuerdo Constitutivo firmado el 12 de noviembre de 2015 (Comisión Europea 2015a).

11 El objetivo de la UE es incrementar este fondo progresivamente. De hecho, el presupuesto inicial fue de 3600 millones, pero, si se contabilizan las aportaciones de otros actores como Noruega o Suiza, el presupuesto real es de 4039 millones de euros (Tribunal de Cuentas Europeo 2018). Sin embargo, para este estudio, consideramos el dato de 3600 millones, debido a que es la aportación que corresponde a la UE.

misión Europea 2016a). Teniendo en cuenta que la mayoría de los recursos del EUTF provienen del Fondo Europeo de Desarrollo, que es uno de los instrumentos financieros más importante de la política de desarrollo de la UE, y que sus objetivos son esencialmente migratorios y no de desarrollo, se puede afirmar que se trata de recursos de AOD desviados de sus objetivos. Otros ejemplos son el Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria,<sup>12</sup> con un presupuesto de 1600 millones de euros (Comisión Europea 2016a) y el Mecanismo para los refugiados en Turquía,<sup>13</sup> con 6000 millones de euros para el período 2016-2019 (Comisión Europea 2018). Todo ello suman los 11 200 millones de euros de presupuesto del Marco de Asociación mencionados anteriormente.

Desde un punto de vista cualitativo, en primer lugar, en el Marco de Asociación, se señala que, para cumplir con sus objetivos, la UE debe utilizar todos los medios disponibles; esto es, todas las políticas, instrumentos financieros, iniciativas y procesos que sean necesarios. En este sentido, en el Marco de Asociación, se establece lo siguiente:

Ningún ámbito de intervención debe excluirse de este enfoque. Todas las políticas de la UE (incluidas la de educación, investigación, cambio climático, comercio y agricultura) deben formar parte, en principio, de un paquete conjunto con el fin de obtener el máximo poder de negociación (Comisión Europea 2016a, p. 10).

Esta referencia explícita a movilizar todos los recursos que sean precisos para dar respuesta a los objetivos migratorios del Marco de Asociación no se producen con ninguna otra política de la UE, con excepción de los desastres medioambientales o las catástrofes humanitarias, en los que sí es habitual apelar a la urgencia de movilizar todas las capacidades disponibles.

En segundo lugar, otro elemento destacable son los mencionados instrumentos financieros *ad hoc* creados por la UE para dar respuesta a la «crisis migratoria». Los fondos fiduciarios están regulados por el artículo 187 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto de la Unión y, como se puede comprobar a continuación, tienen por objeto hacer frente a situaciones de emergencia:

Los fondos fiduciarios, que se constituyen con un objetivo de desarrollo específico, con las contribuciones financieras de uno o varios donantes, por lo general, están administrados por una organización internacional como el Banco Mundial o las Naciones Unidas. Desde la década de los 90, son cada vez más utilizados como vehículos de financiación para la cooperación internacional y a menudo se crean en respuesta a situaciones de crisis, como catástrofes naturales o conflictos. El Reglamento Financiero permite desde 2013 que la Comisión cree fondos fiduciarios de la UE. Los fondos fiduciarios de la UE están constituidos por créditos procedentes del presupuesto de la UE o del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), junto con aportaciones de uno o varios donantes distintos, como los Estados miembros y otros países terceros. Los fondos fiduciarios de la UE destinados a acciones de emergencia o postemergencia pueden ser ejecutados directamente por la Comisión, o indirectamente por organismos específicos a

12 El Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria se estableció en diciembre de 2014 con la Decisión de la Comisión C(2014) 9615 (Comisión Europea 2014).

13 El Mecanismo para los refugiados en Turquía se inició en noviembre de 2015 con la Decisión de la Comisión C(2015) 9500 (Comisión Europea 2015b) y entró en vigor con el Acuerdo UE-Turquía en marzo de 2016 firmado en la reunión del Consejo Europeo del 18 de marzo de 2016.

quienes se confían tareas de ejecución (Tribunal de Cuentas Europeo 2018, p. 6).

En tercer lugar, los fondos fiduciarios tienen una mayor flexibilidad tanto en su propio proceso de aprobación como en la definición de los sectores y geografías en los que se invierten los recursos, sobre todo si lo comparamos con los principales instrumentos financieros de la política de desarrollo de la UE como son el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICP) y el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), entre otros. A este respecto, el Tribunal de Cuentas Europeo (2018) ha señalado que el EUTF ha sido más rápido para la puesta en marcha de los proyectos, con relación a los instrumentos tradicionales. En este sentido, de acuerdo con Oxfam (2017a), la naturaleza flexible del Fondo de Emergencia de la UE para África ha generado tanto oportunidades como riesgos y carece de los suficientes *checks and balances* para asegurar que los intereses europeos no prevalezcan sobre las necesidades de las personas hacia las que se dirige la ayuda.

En cuarto lugar, la flexibilidad anteriormente mencionada genera menores niveles de rendición de cuentas. La situación de emergencia definida por la UE acorta los plazos de deliberación, supervisión, seguimiento y evaluación con relación a las áreas geográficas y sectoriales en las que desarrollar los programas y proyectos. Como problema añadido, el Tribunal de Cuentas Europeo (2018) ha señalado que no siempre se ha explicado bien la ventaja comparativa de la financiación de proyectos a través del EUTF.

En conclusión, podemos afirmar que, como consecuencia de una mayor disponibilidad de fondos, de contar con instrumentos de ejecución más flexibles y de que haya una menor rendición de cuentas, se han modificado las prioridades geográficas y sectoriales de la política de desarrollo de la UE. Estas prioridades, en contextos no securitizados ni de excepcionalidad, se elaboran con base en objetivos de desarrollo. Sin embargo, la irrupción de la agenda de la migración y, por extensión, de la seguridad implica una importante desviación de fondos de desarrollo a sectores y países que no se han establecido como prioritarios por motivos de desarrollo, sino por motivos migratorios. Se constituye una política de desarrollo que destina AOD a sectores que no inciden positivamente en el desarrollo o a países que no necesariamente son los que acumulan más necesidades en términos de desarrollo.

Lo anterior provoca una priorización de las actuaciones y los recursos en torno a objetivos que dejan de lado asuntos muy relevantes para la agenda del desarrollo en el continente africano, como el desarrollo socioeconómico, la reducción de la pobreza extrema, la salud sexual y reproductiva y la lucha contra el cambio climático, entre otros, en lo que podemos denominar «desviación sectorial». Además, como puede observarse en la figura 5, hay una

clara desviación geográfica, ya que muchos países quedan fuera de estos flujos de AOD, especialmente los países más al sur del continente, por su menor relevancia para la estrategia migratoria de la UE.

*(Los nombres y las fronteras mostrados y las designaciones utilizadas en este mapa no implican respaldo o aceptación oficiales por parte de la Unión Europea)*



**Figura 5**  
Cobertura geográfica del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para el África subsahariana  
*Fuente: Comisión Europea, 2017 Annual report of the EUTF for Africa.*

## 4 Estudio de caso: Níger

A continuación, presentamos un estudio de caso centrado en Níger para mostrar la mencionada reorientación de la política de desarrollo a objetivos migratorios. La elección de Níger para el estudio tiene una doble justificación: primero, es el principal receptor del EUTF con 189,9 millones de euros (Comisión Europea 2016b) y, segundo, es el principal país de tránsito de migrantes hacia la UE (OIM 2018, Comisión Europea 2016c).

Níger es un país con serios problemas de desarrollo. Tanto es así que, según el PNUD (2018), ocupa el último puesto mundial del Índice de Desarrollo Humano de 2018. Un 44,5 % de la población vive bajo el umbral de pobreza, es decir, con menos de 1,90 dólares al día. Según la fuente anterior, el país contaba con una población de 21,5 millones en 2017 y, para 2030, se estima que alcance

los 35 millones, lo que implica un incremento anual medio del 3,8%. En salud, un 42,2 % de los niños menores sufren de malnutrición y la esperanza de vida al nacer es de 52,5 años. En cuanto a medio ambiente y agua, solo el 0,9 % de la superficie terrestre corresponde a superficie forestal y la tasa de mortalidad atribuida a servicios de agua y saneamiento insalubres es del 70,8 % por cada 100 000 habitantes. La AOD neta recibida por Níger representa un 12,8 % de su PIB.

El país en el que más han avanzado las negociaciones del Marco de Asociación es Níger. Desde un punto de vista político, los actores más involucrados en la estrategia del Marco de Asociación son el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). Cabe destacar la inclusión de actores e instrumentos específicos de la PCSD en materia de seguridad. En el plano operativo, como prueba de la concepción de la migración como asunto de seguridad en Níger, cobran un peso cada vez mayor agencias de seguridad como Frontex y Europol.

El Marco de Asociación UE-Níger establece un diálogo político de alto nivel entre las autoridades comunitarias y las nigerinas, habiéndose celebrado 3 reuniones de alto nivel en 2015 y 14 en 2016. Algunos de los asistentes más destacados son la AR Federica Mogherini, el vicepresidente primero de la Comisión Europea Frans Timmermans, la canciller alemana Angela Merkel o el presidente de Níger Mahamadou Issoufou.

Los instrumentos operativos desplegados en el contexto del Marco de Asociación en Níger son fundamentalmente instrumentos de seguridad, lo que muestra un claro enfoque securitizado de las migraciones. En primer lugar, destacamos la Misión EUCAP Sahel Níger<sup>14</sup> de la PCSD, una misión de seguridad cuyo mandato consiste en el desarrollo de las capacidades de Níger en asuntos de seguridad y defensa, entre los que se incluye la gestión de la migración y la lucha contra las redes de tráfico migrantes y de trata de seres humanos, así como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Esta misión ha establecido su base en Niamey y una antena en Agadez, ciudad situada en el centro de país de gran importancia estratégica en las rutas migratorias. En segundo lugar, en 2017 se desplegó un funcionario de Frontex y un funcionario de enlace europeo de asuntos migratorios en la Delegación de la UE en Niamey (Comisión Europea 2017c). En tercer lugar, como indica Concord (2018a), la UE ha introducido el concepto de regionalización de las actividades de la PCSD en el Sahel, a través del despliegue de expertos de seguridad y defensa en los países del G5 Sahel con el objeto de apoyar la cooperación transfronteriza para mejorar las capacidades en seguridad y defensa.

El Marco de Asociación en Níger tiene los siguientes objetivos declarados: el apoyo a la gestión de fronteras, la lucha contra las

14 Misión de la UE para el Desarrollo de Capacidades en Níger, cuya denominación en inglés es «European Union Capacity Building Mission in Niger».

redes delictivas y el abordamiento de las causas profundas de la migración irregular (Comisión Europea 2016c). Sin embargo, como explicamos a continuación, hay un claro desequilibrio en los esfuerzos destinados a cada objetivo.

Si bien es cierto que existen proyectos del EUTF en Níger destinados a cuestiones de desarrollo, tal y como indica Concord (2018a), casi la mitad del presupuesto consiste en ofrecer ayuda a los servicios de seguridad para reducir el tránsito de migrantes. Por tanto, estos proyectos se concentran en las áreas del país relevantes en términos migratorios; por ejemplo, el proyecto AJUSEN es ayuda presupuestaria directa para las autoridades nigerinas. Además, se estableció la condicionalidad migratoria, ya que se indicó que solo se entregarían los recursos si Níger elaboraba una estrategia nacional de migración y un plan de acción asociado en 2017. Igualmente, se requirió a Níger la adquisición de equipamiento para los controles fronterizos, la construcción de puestos fronterizos y la creación de centros de acogida de migrantes (Concord 2018a). Otro proyecto, denominado «Equipo conjunto de investigación», lo componen policías franceses y españoles para implementar un mecanismo de lucha contra la delincuencia organizada. Asimismo, cabe destacar la existencia de proyectos regionales en el Sahel en los que participa Níger, que enfocan también la migración desde la seguridad, como GAR-SI Sahel, un proyecto para operativizar una fuerza conjunta para combatir el terrorismo y la delincuencia transfronteriza o el programa WAPIS, para la mejora de los sistemas de información policial (Concord 2018a). Todos estos proyectos confirman que se trata de una AOD desviada y condicionada. Además, mezclan cuestiones como el terrorismo y la migración como resultado de una visión securitizada de la migración que moviliza extraordinariamente fondos de la cooperación para cumplir sus objetivos.

En este punto, es pertinente detenerse en los impactos de la estrategia del Marco de Asociación en Níger en lo relativo a la agenda de eficacia de la ayuda. Con relación al principio de apropiación, varios testimonios recogidos por Concord (2018a) apuntan a que los proyectos del EUTF en Níger se han diseñado desde Bruselas sin tener en cuenta ni a las autoridades ni a las organizaciones locales. Esto va en contra del derecho de Níger a ejercer autoridad sobre su propio desarrollo, es decir, a apropiarse de sus políticas de desarrollo. Otro principio de eficacia de la ayuda respecto del que se observan serias carencias en los proyectos del Marco de Asociación en Níger es el de alineamiento. La política de la UE no solo no se alinea con las políticas existentes en Níger, sino que, siguiendo sus intereses, la UE ha presionado a las autoridades nigerinas para que modifiquen sus políticas. Como resultado, Níger terminó por aprobar una Estrategia Nacional de Migración. En cuanto al principio de armonización, el Tribunal de Cuentas Europeo (2018) ha señalado que se dan ejemplos de proyectos seleccionados por el EUTF que atienden necesidades similares a las de otras actividades financia-

das por la Unión, lo que supone un riesgo de duplicación de otras formas de ayuda de la UE. Por tanto, podemos hablar de una ayuda con bajos niveles de eficacia.

En definitiva, la aplicación del Marco de Asociación en Níger a través del EUTF provoca que la AOD de la UE en este país se encuentre desviada de su objetivo principal, que es la lucha contra la pobreza. Esta desviación sectorial de ayuda va en detrimento de otras necesidades acuciantes de Níger en términos de desarrollo, tales como la salud o el acceso al agua potable señaladas al inicio de este epígrafe. También se encuentra desviada geográficamente, porque los proyectos se ubican en las regiones del país con presencia de flujos migratorios. Además, esta ayuda se ofrece a Níger con condiciones vinculadas a aumentar sus esfuerzos contra la migración irregular. La mencionada desviación y condicionalidad es decisión unilateral de la UE, por lo que rompe con el principio de apropiación, alineamiento y armonización del desarrollo. Nos encontramos, por tanto, con una ayuda desviada, condicionada e ineficaz.

## 5 Conclusiones

Es preciso señalar algunas consideraciones finales. Lo explicado en este estudio conforma un complejo nexo seguridad-migración-desarrollo, que implica un proceso de securitización de las migraciones y el establecimiento de la condicionalidad migratoria a las políticas de desarrollo de la UE.

La actual política migratoria de la UE está definida por la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación con terceros países. Esta estrategia surge como un mecanismo de emergencia ante el crecimiento puntual de las llegadas de migrantes irregulares a la UE en el año 2015, extendiéndose durante los años posteriores pese al descenso en el volumen de llegadas. Tal y como se ha demostrado, la estrategia se focaliza de manera explícita y expresa en reducir la migración en la UE a través del control de las salidas en origen y el fomento del retorno de migrantes que residen irregularmente en la UE. El enfoque restrictivo de la UE se pone de manifiesto en la medida en que todos los esfuerzos buscan limitar al máximo la migración procedente de África. Esto responde a una visión securitizada de las migraciones, al considerar que constituyen una amenaza para la seguridad identitaria de la UE. En este sentido, la UE pone en marcha medidas excepcionales, como la movilización extraordinaria de recursos, o la subordinación de políticas, como el comercio o el desarrollo a los objetivos de la política migratoria.

Para reducir la migración, la UE considera esencial contar con la cooperación de los países de origen y tránsito de migrantes. A tal

efecto, introduce la condicionalidad migratoria en la política de desarrollo de la UE, siendo una de las consecuencias de la securitización de las migraciones de la UE a través del Marco de Asociación. Esta definición del nexo migración-desarrollo basada en la condicionalidad premia o penaliza a los países socios en función de su grado de cumplimiento con los mencionados objetivos migratorios.

La condicionalidad migratoria implica una alteración de los objetivos y prioridades geográficos y sectoriales de la política de desarrollo de la UE, ya que se destinan fondos de cooperación a sectores y países no seleccionados por su situación o estatus de desarrollo, sino por su relevancia en términos migratorios y de seguridad. Se trata de una desviación sectorial y geográfica de la AOD de la UE con impactos negativos en su propia autonomía y en el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda. Esto imposibilita el avance en la consecución de los objetivos centrales de la cooperación, como son la justicia global y la eliminación de la pobreza.

El proyecto europeo debe avanzar en la integración fomentando valores universales basados en una identidad necesariamente heterogénea y dinámica en el contexto de la globalización, dejando atrás visiones securitizadas y restrictivas de la migración. Esta desecuritización o repolitización de la migración permitiría una redefinición del nexo migración-desarrollo que ponga en el centro las sinergias positivas entre migración y desarrollo. De esta forma, sería posible abandonar la condicionalidad y la instrumentalización de la ayuda, lo que garantizaría una ayuda eficaz, íntegra y genuina orientada a sus propios objetivos.

## 6 Referencias

- BARTOSZEWICZ MG (2016). Festung Europa: Securitization of Migration and Radicalization of European Societies. *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territoria* 2:11-37.
- BIGO D (1996). *Police en reseaux: L'expérience européenne*. Presses de Sciences Po, París.
- BOOTH K (2013). Seguridad y emancipación. *Relaciones Internacionales* 23:99-116.
- BUZAN B, HANSEN L (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BUZAN B, WÆVER O, DE WILDE J (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Londres.
- CECCORULLI M, LUCARELLI S (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator* 52(3):83-102.
- CENTRE DELÀS D'ESTUDIS PER LA PAU, TRANSNATIONAL INSTITUTE, STOP WAPENHANDEL (2018). Levantando Muros. Políticas del miedo y securitización en la Unión Europea. Informe Centre Delàs 35. [http://www.centredelas.org/images/INFORMES\\_i\\_altres\\_PDF/informe35\\_LevantandoMuros\\_CAST.pdf](http://www.centredelas.org/images/INFORMES_i_altres_PDF/informe35_LevantandoMuros_CAST.pdf), acceso 1 de abril de 2019.

- COMISIÓN EUROPEA (2014). Establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, «the Madad Fund». [https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/syria\\_2014\\_9615\\_f1\\_comision\\_decision793137.pdf](https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/syria_2014_9615_f1_comision_decision793137.pdf), acceso 24 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a). Agreement establishing The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa, and its Internal Rules, hereinafter «the Constitutive Agreement». [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/constitutive\\_agreement\\_en\\_plus\\_signatures\\_to\\_date\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/constitutive_agreement_en_plus_signatures_to_date_1.pdf), acceso 24 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b). Coordination of the actions of the Union and of the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c\\_2015\\_9500\\_facility\\_commission\\_decision.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2015_9500_facility_commission_decision.pdf), acceso 23 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c). Establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf), acceso 26 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015d). Una agenda europea de migración. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-240-ES-F1-1.PDF>, acceso 15 de abril de 2017.
- COMISIÓN EUROPEA (2016a). Creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=ES>, acceso 20 de mayo de 2017.
- COMISIÓN EUROPEA (2016b). Factsheet EUTF Africa: Niger. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/niger\\_vf.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/niger_vf.pdf), acceso 20 de mayo 2018.
- COMISIÓN EUROPEA (2016c). Primer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b5656e2-9517-11e6-8e27-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b5656e2-9517-11e6-8e27-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF), acceso 10 de abril de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2017a). 2017 Annual Report EU Trust Fund for Africa. [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017\\_tffa\\_en\\_web\\_lowres\\_final05.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_en_web_lowres_final05.pdf), acceso 25 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2017b). Migración en la ruta del Mediterráneo central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar. [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6e6590bb-e2fa-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6e6590bb-e2fa-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF), acceso 2 de enero de 2018.
- COMISIÓN EUROPEA (2017c). Tercer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8276879e-07cf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8276879e-07cf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF), acceso 15 de junio de 2017.
- COMISIÓN EUROPEA (2018). Facility for Refugees in Turkey amending Commission Decision C(2015)9500 as regards the contribution to the Facility for Refugees in Turkey. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0321\(01\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0321(01)&from=SK), acceso 23 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2019). Informe anual sobre la aplicación de los instrumentos de la Unión Europea para la financiación de la acción exterior en 2017. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0037:FIN:ES:PDF>, acceso 23 de marzo de 2019.
- CONCORD (2018a). ¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África. [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFReport2018\\_-espa%C3%B1ol.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFReport2018_-espa%C3%B1ol.pdf), acceso 2 de mayo de 2018.
- CONCORD (2018b). CONCORD Aidwatch 2018. EU Aid: a broken ladder? <https://library.concordeurope.org/record/2041/files/DEEEP-REPORT-2018-070.pdf>, acceso 24 de marzo de 2019.

- CONCORD (2018c). CONCORD Aidwatch 2018 Aid and Migration. The externalisation of Europe's responsibilities. [https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CONCORD\\_AidWatchPaper\\_Aid\\_Migration\\_2018\\_online.pdf](https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CONCORD_AidWatchPaper_Aid_Migration_2018_online.pdf), acceso 9 de abril de 2019.
- CONSEJO, PARLAMENTO EUROPEO Y COMISIÓN EUROPEA (2017). El Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo «Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro». [https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf), acceso 2 de enero de 2018.
- D'APOLLONIA AC, REICH S (2008). *The Securitization of Immigration. Immigration, Integration and Security. America and Europe in Comparative Perspective*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- EUROPA PRESS (2019). Organizaciones sociales piden no considerar a Marruecos «puerto seguro» para migrantes por sus «violaciones de derechos», 1 de abril. <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-organizaciones-sociales-piden-no-considerar-marruecos-puerto-seguro-migrantes-violaciones-derechos-20190405171455.html>, acceso 9 de abril de 2019.
- HUYSMANS J (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Markets Studies* 38(5):751-777.
- HUYSMANS J (2002). Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives* 27:41-62.
- LAHAV G (2015). The «securitization of migration» in the U.S. and Europe. The «external enemy» versus the «internal enemy». *The International MA Program in Migration Studies*.
- OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf), acceso 10 de abril de 2019.
- OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) (2019). Mediterranean Update. Migration flows Europe: arrivals and fatalities. En: Missing migrants. Tracking deaths along migratory routes. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-update>, acceso 7 de enero de 2019.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2005-2008). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Agenda de Acción de Accra. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, acceso 2 de junio de 2017.
- OXFAM (2017a). An emergency for who. The EU emergency Trust Fund for Africa. Oxfam Briefing Note. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620380/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en.pdf;jsessionid=300574491B5561210FFCA9802130F0D3?sequence=13>, acceso 10 diciembre de 2017.
- OXFAM (2017b). Beyond «Fortress» Europe. Oxfam Briefing Note. [https://d1tn-3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file\\_attachments/bp-principles-humane-eu-migration-policy-111017-en.pdf](https://d1tn-3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-principles-humane-eu-migration-policy-111017-en.pdf), acceso 10 de diciembre de 2017.
- OXFAM INTERMÓN (2018). Origen, tránsito y devolución. Las personas refugiadas y la crisis política de la UE. Documento de discusión de Oxfam Intermón. <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/personas-refugiadas-Origen-transito-devolucion.pdf>, acceso 10 de septiembre de 2018.
- PÉREZ DE ARMIÑO K (2015). Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos. En: Arenal C, Sanahuja JA (coords.). *Teorías de las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, pp 301-328.
- PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf), acceso 10 de abril de 2019.
- SANAHUJA JA (2001). Crisis de la deuda, ajuste obligatorio y «Consenso de Washington» (1982-1994): el Banco Mundial y las dinámicas de la globalización. En: *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 111-148.

- SANAHUJA JA (2015). Los desafíos de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales. En: Arenal C, Sanahuja JA (coords.). Teorías de las relaciones internacionales. Tecnos, Madrid, pp. 157-188.
- SANAHUJA JA (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y «diplomacia de chequera». En: Mesa M (coord.). Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-2016. Ceipaz, Madrid, pp. 71-105.
- SANAHUJA JA, SCHÜNEMANN J (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En: Sanahuja JA (coord.). Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. ICEI/Editorial Complutense, Madrid, pp. 17-70.
- SMITH S (2005). The contested concept of security. En: Booth K (ed.). Critical Security Studies and World Politics. Lynne Rienner Publishers, Londres.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018). Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_32/SR\\_EUTF\\_AFRICA\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_ES.pdf), acceso 24 de marzo de 2019.
- UNIÓN EUROPEA (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf), acceso 10 de marzo de 2018.
- VERDES-MONTENEGRO FJ (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. Relaciones Internacionales 29:111-131.
- WÆVER O (2015). Ventajas y desventajas de la securitización en el posconflicto. El espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ventajas-y-desventajas-de-la-securitizacion-en-el-posconflicto-articulo-717806>, acceso 19 de septiembre de 2018.
- WATSON SD (2012). Framing the Copenhagen School: Integrating the Literature on Threat Construction. Millennium: Journal of International Studies 40(2):279-301.

# **Problematización de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto y desplazamiento: un análisis de coherencia de las políticas propuestas en Colombia**

**Isabel INGUANZO**  
iinguanzo@uloyola.es  
Universidad Loyola Andalucía  
(España)

**Angélica RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ**  
angrodriguez@uninorte.edu.co  
Universidad del Norte  
(Colombia)

***Ganador del I Premio SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) de Investigación sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica***

## **Problematization of sexual violence against women in contexts of conflict and displacement: a coherence analysis of the proposed policies in Colombia**

***Recipient of the I SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) Award on Sustainable Development in Ibero-America***

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Los marcos interpretativos de la violencia sexual en contextos de emergencia**
  - 2.1. Diagnósticos y pronósticos de la violencia sexual en situaciones de desplazamiento**
  - 2.2. El poder judicial como actor clave de los marcos interpretativos en Colombia**
- 3. Metodología**
- 4. Análisis de resultados**
  - 4.1. Análisis del diagnóstico elaborado en los autos**
  - 4.2. Análisis de políticas propuestas por los autos**
- 5. Discusión de resultados y conclusiones**
- 6. Bibliografía**

# Problematización de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto y desplazamiento: un análisis de coherencia de las políticas propuestas en Colombia

Isabel INGUANZO  
iinguanzo@uloyola.es  
Universidad Loyola Andalucía  
(España)

Angélica RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ  
angrodriguez@uninorte.edu.co  
Universidad del Norte  
(Colombia)

**Ganador del I Premio SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) de Investigación sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica**

**Problematization of sexual violence against women in contexts of conflict and displacement: a coherence analysis of the proposed policies in Colombia**

**Recipient of the I SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) Award on Sustainable Development in Ibero-America**

## Citar como/Cite as:

Inguanzo I, Rodríguez-Rodríguez A (2019). Problematización de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto y desplazamiento: un análisis de coherencia de las políticas propuestas en Colombia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):202-226. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.401

## Resumen

Estudios previos señalan que las mujeres desplazadas forzosamente son uno de los colectivos que más sufre violencia de género y sexual en el mundo. En este artículo se analiza cómo se define este problema social en Colombia y en qué medida existe coherencia entre las causas identificadas y las medidas propuestas para combatirla. A través del *software* N-Vivo, se realiza un análisis de contenido de los Autos de la Corte Constitucional emitidos entre 2008 y 2015 sobre la situación de la población desplazada en el marco del conflicto. Los hallazgos sugieren que, al abordar la violencia sexual, gran parte de los autos atribuyen dicha violencia a los actores armados y dan mayor peso al perfil sociodemográfico de las personas agredidas en lugar de a las causas estructurales a la hora de identificar factores de riesgo. Las medidas preventivas son parcialmente coherentes con el diagnóstico realizado, pero algunas de ellas no son las más efectivas según la bibliografía especializada.

**Palabras clave:** violencia sexual, personas desplazadas, Colombia, análisis de contenido, políticas públicas.

## Abstract

Previous studies have shown that displaced women suffer more sexual violence than other female populations in the world. In this article, it is analysed how this social problem is defined in Colombia and to what extent there is coherence between the causes identified and the preventive measures proposed to end it. Through N-Vivo software, we perform a content analysis of the judicial decrees issued by the Constitutional Court between 2008 and 2015 about the situation of internally displaced people within the context of the armed conflict. Findings suggest that, when addressing sexual violence, most judicial decrees identify armed actors as the main perpetrators of sexual violence and that when identifying risk factors, judicial decrees tend to stress the importance of the socio-demographic profile of the people attacked rather than the structural causes of the phenomena. Preventive measures are partially coherent with the diagnosis performed; however, some of them are not the most effective ones according to the specialized literature.

**Keywords:** sexual violence, displaced persons, Colombia, content analysis, policy.

# 1 Introducción

En escenarios de conflicto y de desastres naturales, los distintos sectores de la población se ven afectados de manera diferencial. Particularmente, las mujeres y las niñas son el colectivo que más engrosa las listas de desplazamiento, tanto interno como externo, y son las mujeres desplazadas y refugiadas quienes más sufren la violencia sexual y de género (VSG) (Krause, Jones y Purdin 2000). De acuerdo con ONU Mujeres,<sup>1</sup> más del 70 % de las mujeres en situaciones de crisis ha vivido situaciones de violencia de género. En relación con la violencia sexual, se trata de un fenómeno preocupante que, en contextos de emergencia, afecta aproximadamente a una de cada cinco mujeres desplazadas o refugiadas (Vu *et al.* 2014).

La VSG impide alcanzar el quinto objetivo del desarrollo sostenible (ODS) referente a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, especialmente en escenarios de conflicto y desplazamiento. Esto se debe a que, aparte de atentar contra derechos y libertades básicas de las mujeres, también limita la participación de estas en la vida económica, social y política de la comunidad. Si bien es cierto que existe un consenso global en torno a la necesidad de terminar con este flagelo que entorpece el pleno desarrollo de los pueblos, los ODS de la Agenda 2030 no indican cuáles son las políticas concretas que han de emprenderse para alcanzar las metas propuestas (Razavi 2016). Por este motivo, resulta necesario analizar qué soluciones se proponen en escenarios particulares. Para contribuir a este ámbito del conocimiento, en este trabajo se propone una pregunta de investigación doble. En primer lugar, ¿cómo se define en contextos nacionales el problema de la violencia sexual y sus causas en escenarios de conflicto y desplazamiento? Y, una vez que los agentes sociales y políticos han definido el problema, ¿existe coherencia entre las causas identificadas y las medidas propuestas?

Para responderlas, en el presente artículo se debaten estudios previos en los que se abordan las interpretaciones sesgadas que existen en torno a la definición del problema de la violencia sexual en escenarios de desplazamiento (Carpenter 2005, Keygnaert *et al.* 2015, Krause 2015) y la consiguiente efectividad limitada de las políticas propuestas para combatirla (Spangaro *et al.* 2015, Tappis *et al.* 2016). El análisis se centra en el caso colombiano, puesto que, según Acnur,<sup>2</sup> es el país con mayor número de desplazados internos del mundo. Además, del total de víctimas del desplazamiento que han sufrido delitos contra la libertad y la integridad sexual en Colombia, el 94 % son mujeres.<sup>3</sup> Sumado a esto, el caso colombiano ofrece una peculiaridad en relación con el actor principal que define la problemática, puesto que el poder judicial, a través de la Corte Constitucional, ha ocupado un papel protagónico a la hora de perfilar las políticas públicas sobre este tema. A través de la emisión de

1 ONU Mujeres: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/humanitarian-action/facts-and-figures>, acceso 15 de marzo de 2019.

2 UNHCR Statistics: [http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.130319242.446981479.1528276537-137231354.1527693633](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.130319242.446981479.1528276537-137231354.1527693633), acceso 18 de marzo de 2019.

3 Registro Único de Víctimas, Gobierno de la República de Colombia, 2017: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>, acceso 18 de marzo de 2019.

13 autos, ha elaborado un diagnóstico del problema y ha propuesto medidas concretas que deben ser seguidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A través del *software* N-Vivo, se realizó un análisis de contenido de los autos emitidos por la Corte Constitucional colombiana entre 2008 y 2015 sobre la población desplazada por el conflicto armado. Los hallazgos demuestran que, al abordar la violencia sexual, en gran parte de los autos, se atribuye dicha violencia a los actores armados, mientras que, a la hora de identificar factores de riesgo, dan mayor peso al perfil sociodemográfico de las personas agredidas que a las causas estructurales que la causan. Las medidas preventivas son parcialmente coherentes con el diagnóstico realizado, aunque algunas de ellas no son las más efectivas, según la bibliografía especializada (Spangaro *et al.* 2015; Tappis *et al.* 2016). Por último, el tentativo análisis explicativo sugiere que la problematización de la violencia sexual en el contexto del desplazamiento y el conflicto armado depende no tanto de quienes proponen las políticas sino, más bien, del marco interpretativo que utilizan.

## 2 Los marcos interpretativos de la violencia sexual en contextos de emergencia

La violencia sexual en contextos de emergencia es un problema social complejo, tanto en la intersección de las causas que la originan como en las consecuencias individuales y sociales que genera. Existe una gran variedad de interpretaciones de la violencia sexual, lo cual hace difícil el consenso sobre su diagnóstico o sobre su pronóstico entre la Academia, las activistas, las instancias de toma de decisiones, el personal humanitario y el conjunto de la sociedad civil.

Por un lado, desde algunas organizaciones internacionales que operan en emergencias, se pone el énfasis en la precariedad de las condiciones de vida de las mujeres desplazadas (Red Cross Australia 2013). Otras organizaciones hacen hincapié en las desigualdades de poder (económico, de género, étnico, etc.) (Oxfam 2016). Por otro lado, desde la Academia, varios estudios sobre VSG en situaciones de emergencia señalan que, en el caso de las mujeres, la situación de «emergencia» y, por lo tanto, de riesgo de agresiones sexuales suele extenderse al período posconflicto o a la salida de su lugar de origen, a pesar de que la mayoría de los estudios se centran en la violencia sexual en conflicto, como estrategia o arma de guerra (Rodríguez Grisales 2015).

Dado que las diversas interpretaciones en cuestiones relativas a la VSG pueden afectar al tipo de políticas propuestas (Bustelo

y Lombardo 2006), se ha optado por enfocar el análisis desde los marcos interpretativos de las políticas públicas o *policy frames*. El enfoque de los marcos interpretativos procede del campo de estudio de los movimientos sociales (Benford y Snow 2000, McAdam, McCarthy y Zald 1999, Snow y Benford 1988), aunque se ha aplicado también al estudio de los regímenes internacionales de derechos humanos (Risse, Ropp y Sikkink 1999) y de género en situaciones de conflicto (Carpenter 2005). A modo de definición, un marco interpretativo de políticas es «un principio organizativo que transforma información fragmentaria o anecdótica en un problema de política pública estructurado y significativo, en el cual se incluye una solución implícita o explícitamente» (Verloo 2005, p. 20).

## 2.1. Diagnósticos y pronósticos de la violencia sexual en situaciones de desplazamiento

Los diagnósticos sobre las causas de las agresiones sexuales y la violencia contra la mujer, en general, se abordan desde tres puntos de vista (Jiménez y Guzmán 2015); por un lado, el de las personas agredidas. Estas posiciones hacen, sobre todo, incidencia en la supuesta vulnerabilidad de las víctimas y señalan como principal problema que las mujeres están o tienen que desplazarse solas. En el fondo, estas teorías presuponen que las mujeres podrían estar más seguras si estuviesen acompañadas o aisladas de los hombres, poniendo el foco de análisis en lo que supuestamente una mujer puede hacer para evitar ser violada.<sup>4</sup> En las visiones que se centran en la vulnerabilidad de las potenciales víctimas, se tiende a proponer medidas de prevención basadas en diseños de infraestructuras o soluciones tecnológicas que limiten los contactos de mujeres con hombres, muchas veces con escaso éxito (Abdelnour y Saeed 2014). De hecho, aún no está probado que las medidas encaminadas a mejorar las infraestructuras y los servicios sean efectivas a la hora de reducir la violencia de género y sexual contra las mujeres (Tappis *et al.* 2016).

El segundo punto de vista se centra en el agresor. Básicamente, esta perspectiva señala que, si hay violaciones, es porque existen violadores. Sin embargo, a la pregunta de «¿por qué algunos hombres violan y otros no?», se han dado dos tipos de respuesta: por un lado, desde el enfoque psiquiátrico, se asume que el violador sufre algún tipo de enfermedad mental; por otro lado, desde la sociología de género, se entiende que la predisposición a la violencia sexual es producto de valores machistas que resultan del desequilibrio de poder entre géneros en las sociedades patriarcales (Scully 2013, p. 7). En las teorías feministas, se analiza cómo las diferencias de poder entre hombres y mujeres empoderan a los hombres para cometer agresiones sexuales (Htun y Weldon 2012), especialmente si esas agresiones son algo aceptado como normal por otros hombres de su entorno o por los grupos de pares (Abbey

4 Estas presunciones son peligrosas, puesto que terminan generando una culpabilización de la víctima (podría haber hecho otra cosa para evitar ser violada).

*et al.* 2004, p. 283; Petersen, Bhana y McKay 2005). Siguiendo con este orden de ideas, «la naturalización de la violencia sexual en sociedades patriarcales, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra, se encuentra asociada a la posición subordinada de las mujeres, que en contextos de militarización se exagera» (Ministerio del Interior de Colombia 2016, p. 23).

En el caso de las mujeres desplazadas, la desigualdad estructural se puede, además, ver reforzada por su pertenencia a determinados grupos étnicos previamente discriminados en el seno de la sociedad, por la edad o la situación de discapacidad. En estos casos, la interseccionalidad de varios perfiles demográficos socialmente subordinados genera múltiples dimensiones de discriminación y opresión que se refuerzan y multiplican (Crenshaw 1989, 1991). A esto es preciso añadir que, fruto de discriminaciones previas o de la propia situación de desplazamiento, muchas de las mujeres desplazadas no tienen recursos económicos propios o sus recursos son limitados. Por ello, en muchas ocasiones de desplazamiento y crisis de refugio, mujeres con pocos recursos se ven coaccionadas a aceptar ofertas de pasajes, comida, vestido, etc., a cambio de sexo (Pittaway y Bartolomei 2001). En algunos estudios previos se ha apuntado que, en contextos de crisis y emergencia, algunos hombres con valores conservadores sobre los roles de género perciben que han perdido su posición de sustentador familiar y es, en ese momento, en el que ven su masculinidad amenazada, cuando es más probable que cometan actos de VSG como una forma de reafirmar su masculinidad (Thornton y Voigt 2007, p. 40). De hecho, los programas con los que se busca empoderar económica o socialmente a las mujeres no resultan efectivos si no se incluye también a los hombres (Hargreaves *et al.* 2010, Jan *et al.* 2011, Slegh *et al.* 2013).

El último enfoque se centra en la comunidad. Para empezar, una de las explicaciones que se ha dado para el aumento de las agresiones sexuales en situaciones de emergencia (sean estas debidas a violencia política o a desastres medioambientales) es la erosión de las normas sociales que mantienen unida a la comunidad (Petersen *et al.* 2005). Además, en otros estudios, se apunta al clima de impunidad que rodea a este tipo de crímenes (Martin 2011, Sansonetti 2016), muchas veces por la ausencia de un sistema jurídico efectivo (Beswick 2001, Thornton y Voigt 2007).

Las investigaciones sobre la efectividad de intervenciones orientadas a las causas estructurales muestran resultados dispares. Por un lado, para reducir el clima de impunidad, es imprescindible que la sociedad y las sobrevivientes confíen en el sistema de justicia y los mecanismos de rendición de cuentas. De lo contrario, las sobrevivientes no acudirán a ellos para denunciar (Ho y Pavlish 2011). Si, en cambio, se decide recurrir a la justicia informal comunitaria, muchas veces esta no garantiza el bienestar y la seguridad de las denunciadas. Por otro lado, se ha demostrado que las intervencio-

nes orientadas a transformar las normas socioculturales sobre los géneros y la violencia en el contexto de emergencia aumentan la concienciación sobre la igualdad de los géneros, reducen la cultura del silencio y fomentan el empoderamiento de las supervivientes de la violencia de género (Gurman *et al.* 2014).

En entrevista a lideresas del Departamento de Córdoba, las mujeres destacaron dos estrategias que les han permitido superar situaciones que incluyen violencia sexual en el marco del conflicto armado: formarse en derechos y fortalecer los lazos comunitarios. La primera estrategia es considerada fundamental para el empoderamiento de las mujeres y la comunidad, en tanto les permitió asumir una postura diferente a la de víctimas y adoptar un rol activo en la exigencia de derechos. La segunda estrategia resultó vital para la conformación de redes, que incluían al Gobierno, la Academia, la sociedad civil y la cooperación internacional, que generó un incremento en la confianza, así como la posibilidad de enfrentar colectivamente situaciones de violencia sexual (Ministerio del Interior de Colombia 2016, p. 180).

## 2.2. El poder judicial como actor clave de los marcos interpretativos en Colombia

En Colombia, la Corte Constitucional ha desempeñado un papel clave en la defensa y reconocimiento de derechos (Uprimny y Villegas 2004). En concreto, la Corte Constitucional colombiana se entiende como un caso paradigmático de activismo judicial. El activismo judicial se puede definir como una revolución de derechos en la cual la Corte se proclama como «guardián de los derechos individuales de ciudadanos ordinarios» creando o ampliando una gran cantidad de nuevos derechos (Epp 1998). Otros autores han ampliado la definición de activismo judicial operacionalizándola a partir de cinco indicadores, de tal forma que «una decisión judicial es activista cuando: 1) contesta los actos de los poderes; 2) reconoce o expande derechos; 3) utiliza sentencias interpretativas para que prevalezca una forma de entender las normas, 4) define una política pública —o corrige u orienta la de algún órgano estatal—; o 5) si al resolver no se limita al criterio de las partes sino que, por el contrario, toma decisiones más allá de lo pedido» (Feoli 2015).

En relación con el desplazamiento, la Corte Constitucional reconoce las dificultades institucionales que ha tenido que enfrentar esta población y, por ello, reconoce tanto la necesidad de darle un trato preferente como de atenderla de manera priorizada para que no se continúen vulnerando sus derechos, en una situación ya de por sí crítica (García Lozano 2014). Debido a esto y a la ineficacia de las iniciativas que se han tomado sobre este particular, la Corte Constitucional reconoció el desplazamiento como un problema estructural y, en 2004, decretó sobre la materia el estado de cosas inconstitucionales a través de la sentencia T-025.<sup>5</sup> Paraphrasing a

5 Los elementos que componen el estado inconstitucional de las cosas son: a) reiterada violación de derechos fundamentales de un número significativo de personas; b) la causa de esa violación reposa en factores estructurales; c) negligencia de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; d) no se expiden medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la violación de los derechos, y e) la solución de la problemática requiere la participación de varias entidades y, por tanto, la coordinación de acciones y un esfuerzo presupuestal adicional importante (García Lozano 2014, p. 152).

García Lozano (2014), debido a la grave situación de la población en situación de desplazamiento en el marco del conflicto armado, la Corte conservó la competencia en el caso y, durante los años siguientes, ha seguido el fallo de manera periódica, pública y participativa a través de la realización de audiencias públicas y la generación de autos de seguimiento.

En Colombia, la violencia sexual en el contexto del conflicto armado afectó a cerca del 36 % de las mujeres desplazadas, «bien sea en sus lugares expulsores o receptores, bien sea por parte de actores armados o personas pertenecientes a círculos familiares o sociales próximos» (Corte Constitucional 2015, cap. V, citado en Ministerio del Interior de Colombia 2016, p. 23). Esta violencia se caracterizó por ser sistemática, generalizada, silenciada e invisibilizada por factores culturales, estigmatizadora y culpabilizadora de sus víctimas, segregadora de las víctimas respecto a sus colectivos e incluso legitimada e invisibilizada por las instituciones encargadas de administrar justicia (Grupo de Memoria Histórica 2013). Por ello, a través de la sentencia T025-2004 y de los autos subsiguientes aprobados entre 2008 y 2015, se buscó adoptar medidas para la protección a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia.<sup>6</sup> Dichas medidas cobijan elementos tanto de prevención como de atención-protección y de realización de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Por todo ello, la Corte Constitucional es la institución estatal que ha estado a la vanguardia a la hora de abordar este tema, en comparación con otras instituciones del poder Ejecutivo o Legislativo, que han ido a rebufo. La relevancia de estudiar las causas y las políticas de prevención consignadas en los 10 autos y el anexo del Auto 009 de 2015 emitidos por la Corte Constitucional entre 2008 y 2015 se basa, principalmente, en cuatro pilares: *a)* permiten a las partes, en este caso particular, a las mujeres desplazadas víctimas de VSG, iniciar el proceso de reclamación o restitución de sus derechos; *b)* se erigen como jurisprudencia capaz de promover, impulsar procesos que requieren tratamiento urgente; *d)* son elementos indispensables en los que se sustentan las sentencias, entendidas como las decisiones que resuelven el pleito principal; *e)* están encaminados a desarrollar, de manera general, el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el caso específico, lo referente a la igualdad de derechos, igual protección de la ley y recursos efectivos de amparo (arts. 2, 3, 7 y 8) y, de manera particular, la Constitución colombiana de 1991, en lo relativo a los fundamentos de los derechos (arts. 13 y 43).

En el presente artículo, nos centraremos en las medidas preventivas proferidas mediante los autos, jurisprudencia que tiene por objeto «darle continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, solicitar informes y acciones concretas, ha-

6 Antes del Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional insistió en varias oportunidades en la necesidad de incorporar el enfoque diferencial en la política de atención integral de la población desplazada, tal y como se observa en la sentencia T-602 de 2003, la sentencia T-721 de 2003 y la sentencia T-025 de 2004. Este enfoque diferencial se entiende como «aquél que reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad» (Ley 1448 de 2011, art. 13) y permite el acceso a la ayuda humanitaria, reparación integral, atención y asistencia de manera prioritaria a estas poblaciones, con el objetivo de que estas medidas contribuyan a eliminar los esquemas de marginación que pudieron causar los hechos victimizantes. Sin embargo, ninguna de esas sentencias respondía, de manera efectiva, a la implementación de un enfoque diferencial de género que garantizara la igualdad (Bermeo Mantilla 2011, pp. 158-160).

cer seguimientos puntuales, e inclusive establecer indicadores de evaluación del grado de realización de los derechos de los desplazados» (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, citado en García Lozano 2014, p. 158).

### 3 Metodología

En este artículo, se plantea una doble pregunta de investigación. Para empezar, ¿cómo se define, en los autos de la Corte Constitucional colombiana, el problema de la violencia sexual y sus causas en contextos de conflicto y desplazamiento? Y, una vez que se ha definido el problema, ¿existe coherencia entre las causas identificadas y las medidas propuestas?

Para responder a estas preguntas, se ha optado por un análisis de contenido de los autos de la Corte Constitucional referidos a la población desplazada. Para realizar el análisis de contenido, se ha utilizado el *software* N-Vivo. Este *software* se ajusta a los preceptos de la teoría fundamentada,<sup>7</sup> porque está especialmente indicado para crear una base de datos cualitativa que permite gestionar y vincular ideas y conceptos y, así, analizar cómo diferentes agentes construyen sus discursos (Bazeley y Jackson 2013; Hutchison, Johnstonb y Breckona 2010). En este estudio se han analizado dos grandes elementos: por un lado, cuál es el diagnóstico que estos autos hacen de la violencia sexual en el marco del conflicto y el desplazamiento y, por el otro, cuál es el pronóstico, o conjunto de políticas y medidas que proponen, para eliminarla.

Respecto al diagnóstico, se ha distinguido entre la fase en la que se centran (conflicto, desplazamiento, conflicto y desplazamiento y preconflicto) y sus causas. Dentro de estas, se ha distinguido entre aquellas que se centran en las víctimas/supervivientes, en los agresores o en los factores contextuales. En relación con las políticas y medidas propuestas, se ha elaborado una primera división entre políticas de prevención, de atención y sanción de estos delitos.<sup>8</sup> A continuación, dado que el objetivo es analizar la coherencia entre diagnóstico y pronóstico, se han seleccionado únicamente aquellas medidas de naturaleza preventiva, puesto que son las que atajan las causas del fenómeno de la violencia sexual en contextos de emergencia.<sup>9</sup> Para todos estos elementos, se han extraído las frecuencias de las veces que, en los documentos, se menciona cada uno de los componentes del diagnóstico.

De acuerdo con el marco teórico expuesto más arriba, y dado que existe un consenso en la Academia en torno a identificar el caso colombiano como un caso paradigmático de activismo judicial,

- 7 La teoría fundamentada es una metodología en la cual los conceptos teóricos y las relaciones entre estos emergen desde los propios datos recolectados y analizados de forma sistemática. Implica, por lo tanto, un diálogo constante entre teoría y datos (Strauss y Corbin 1994).
- 8 Se ha realizado esta primera diferenciación en virtud de las medidas promovidas por la Plataforma de Beijing (Prevención y Atención) y la Convención de Belem do Pará (Prevención y Sanción).
- 9 Las políticas de atención y de sanción (por ejemplo, a través de protocolos especiales para el personal funcionario que tiene que atender a las sobrevivientes y juzgar o investigar estos delitos) contribuyen, de una manera indirecta, a la prevención, puesto que pueden aumentar el número de denuncias y contribuyen en último término, pero no han sido tenidas en cuenta en este punto, puesto que su relación con las causas del fenómeno resultan más difusas.

se espera que la Corte Constitucional colombiana, a través de sus autos, realice un diagnóstico y pronóstico comprensivos y con potencial transformativo del fenómeno, de tal forma que las hipótesis del presente artículo son las siguientes:

- H1: El diagnóstico de los autos reflejará la complejidad y la naturaleza estructural de la violencia sexual:
  - H1.1: En los autos, se aborda la violencia sexual en diferentes fases: anterior al conflicto, durante el conflicto, en situaciones de posconflicto y de desplazamiento.
  - H1.2: En los autos, se identificará a los agresores como actores armados, pero también como actores no armados.
  - H1.3: En los autos se abordarán, en igual medida, tanto las causas estructurales como los perfiles sociodemográficos de riesgo.
- H2: A mayor proporción de causas contextuales, mayor número de medidas preventivas propuestas.
- H3: El tipo de causa estructural identificada determinará el tipo de política preventiva propuesta.

Por ejemplo, la identificación de la discriminación y la desigualdad de género como causas estará relacionada con un mayor número de políticas educativas y de sensibilización, o la identificación del clima de impunidad legal como causa estará relacionada con un mayor número de políticas en materia de investigación y juicio de los delitos sexuales.

Este análisis permitirá distinguir entre autos más y menos comprensivos a la hora de abordar la violencia sexual en el contexto de desplazamiento y aventurar las razones de dichas diferencias.

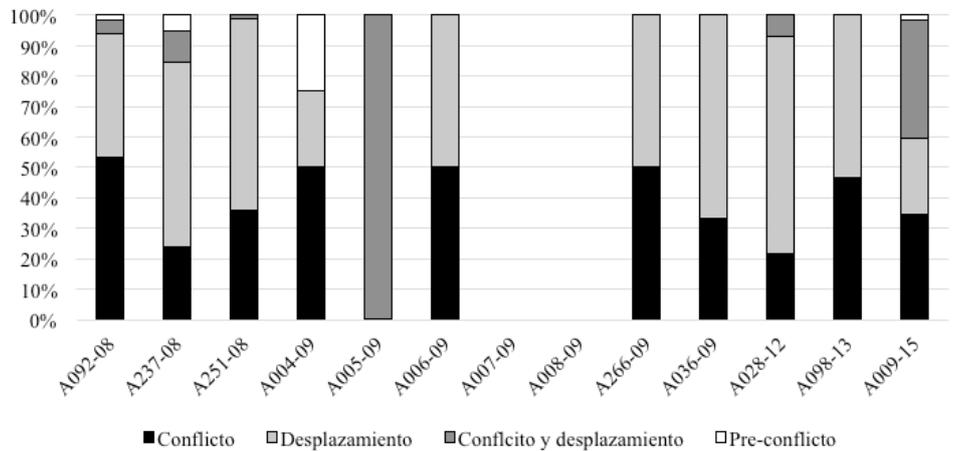
## 4 Análisis de resultados

Para este estudio, se han analizado 13 autos de la Corte Constitucional. Estos autos representan el universo de autos disponibles sobre los derechos de las mujeres desplazadas (véase tabla 1 en anexo).<sup>10</sup> Como se aprecia en la tabla del anexo, los autos donde más se aborda este tema son los 092, 237 y 251 de 2008 y el 009 de 2015. Además, llama la atención la ausencia de referencias a la violencia sexual en los autos 036 y 266 de 2009, aunque el primero de ellos es un documento breve, en el que se solicita a la Fiscalía que informe sobre el progreso de los 182 casos de violencia sexual registrados en el auto 092 de 2008. Primero, se analizará el diagnóstico de la violencia sexual elaborado en los autos y, acto seguido, se evaluarán las políticas propuestas en dichos autos.

10 Para que los autos fueran incluidos en el conjunto de documentos que analizar, debían cumplir las siguientes dos condiciones: centrarse en los derechos de las personas desplazadas e incluir a las mujeres como colectivo afectado por la violencia sexual. El auto 251 de 2008 sobre protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado no se ha incluido, porque las referencias a la mujer que hace el auto en su mayoría son en relación con bibliografía y fuentes secundarias o se representan como acompañantes o familiares de los niños, niñas y adolescentes, que son quienes verdaderamente conforman el objeto del auto. Únicamente en las páginas 76 a 78 se menciona que la violencia, incluida la violencia sexual contra niñas y adolescentes, es un tipo de violencia contra la mujer.

## 4.1. Análisis del diagnóstico elaborado en los autos

Empezando por el diagnóstico, se trata de comparar en qué proporción de las 720 veces que se menciona la etapa en la que ocurre la violencia sexual el auto hace referencia a la fase de conflicto, a la fase de desplazamiento, a ambas o a contextos de preconflicto.

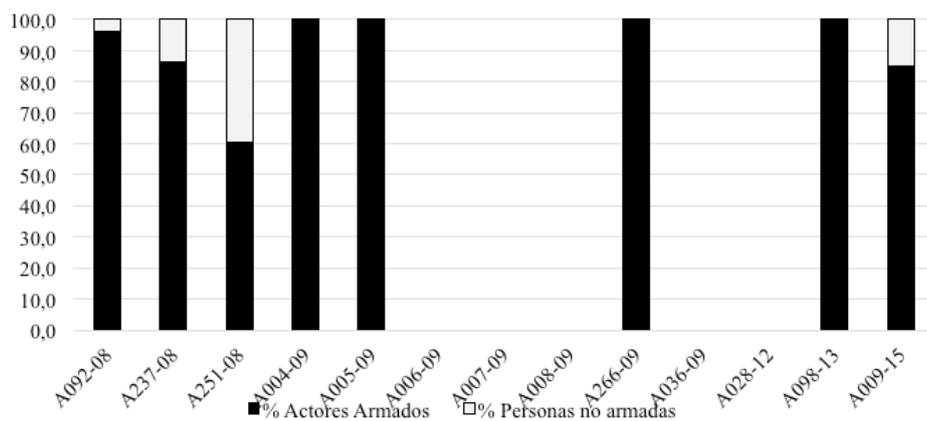


**Gráfico 1**

Porcentaje de veces que se asocia la violencia sexual con las etapas de conflicto y desplazamiento

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en el gráfico 1, en la mayoría de los autos analizados, se asocia la violencia sexual al conflicto o al desplazamiento fruto del conflicto armado. Sin embargo, en muy pocos autos se hace referencia a la violencia sexual previa al conflicto. Por lo tanto, aunque la visibilidad de la violencia sexual en el desplazamiento se encuentra patente en la mayoría de los autos, en pocos se menciona que se trata de un fenómeno que existe previamente y que se exacerba en contextos de conflicto y desplazamiento. En cualquier caso, a la vista de los datos, se debería rechazar parcialmente la hipótesis H1.1 respecto a la autoría de los delitos sexuales. Los resultados pueden observarse en el gráfico 2.

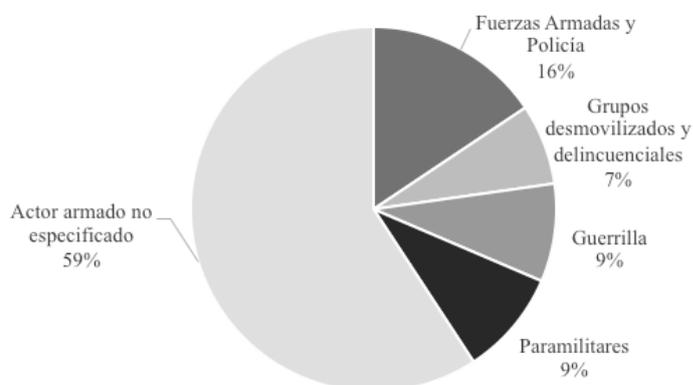


**Gráfico 2**

Porcentaje de veces que se identifica a los tipos de agresores

Fuente: elaboración propia.

En este gráfico se muestra cómo, de las 368 ocasiones en las que se menciona a los agresores, la inmensa mayoría hace referencia a delitos de violencia sexual perpetrados por actores armados, no bajando nunca la proporción del 80 %, excepto en el auto 251 de 2008, donde se recogen las agresiones sexuales contra niños, niñas y adolescentes y se reconoce, en numerosas ocasiones, que dichas violencias provienen del entorno cercano de las y los menores de edad. Por ello, se tiene que rechazar la hipótesis H1.2, ya que los delitos sexuales se atribuyen, en su inmensa mayoría, a actores armados y otras agresiones igualmente frecuentes quedan invisibilizadas. Como se ha visto en el marco teórico, no siempre esta violencia contra personas adultas o menores proviene de actores armados, sino que puede proceder del círculo cercano de la víctima/sobreviviente, de otros hombres desplazados, de hombres de la comunidad de acogida o incluso de funcionarios del Estado y agentes del sector humanitario. En las 47 ocasiones en las que los autos han hecho referencia a la autoría de estos crímenes por parte de hombres no pertenecientes a grupos armados, generalmente la Corte ha señalado a hombres del círculo familiar o de confianza de las personas agredidas (como docentes o instructores), especialmente cuando esa violencia va dirigida hacia mujeres jóvenes con discapacidad y menores de edad en general. Respecto a la autoría de los actores armados, en el gráfico 3, se muestran las veces que se ha identificado el tipo de actor armado que se halla detrás de estos delitos sexuales.



**Nota:** dentro del nodo «actores armados», se incluyeron expresiones como «guerrilla», «guerrilleros», «guerrilleras», «paramilitares», «militares», «policía», «ejército», «fuerzas armadas», «organizaciones armadas», «facciones armadas», «grupos armados», «actores armados», «combatientes», «soldados», y «FARC», «ELN» y «AUC», entre otras siglas de grupos concretos.

### Gráfico 3

Tipo de agresores armados identificados

Fuente: elaboración propia.

Del gráfico 3 cabe señalar que los únicos documentos en los que se hace referencia a la violencia sexual perpetrada por grupos posdesmovilización o por bandas criminales son los autos A251 de

2008, sobre niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; el A098-2013, sobre lideresas y defensoras de mujeres desplazadas, y el Auto 009 de 2015, sobre el tema particular de la violencia sexual contra mujeres desplazadas. De hecho, estos autos suelen vincular estas agresiones, precisamente, a la etapa de desplazamiento. De este modo, en estos tres autos, se señala que el riesgo de violencia sexual persiste si la población desplazada se ubica en regiones del país donde estos grupos se encuentran operativos. Esta apreciación apunta a que no basta simplemente con huir del conflicto, o incluso con terminarlo, puesto que las causas estructurales persisten.

A continuación, se abordará cómo estos autos identifican las causas estructurales e individuales (más allá de los perpetradores). En todos los autos donde se aborda la situación en la que se produce la violencia sexual, en general se presta más atención a las características de las personas agredidas que a los factores contextuales que pueden estar detrás (88,6 % de las veces frente al 11,4 %). Dentro de las características de las personas agredidas, estas pueden hacer referencia tanto a acciones o comportamientos de las mujeres (tales como funciones de liderazgo, participación política, comportamientos que no se ajustan a los códigos de conducta de los actores armados en la zona, acusaciones de relaciones con grupos armados enemigos, etc.) o al perfil sociodemográfico de las personas agredidas (mujeres, etnia, edad, orientación sexual e identidad de género y situación de discapacidad). La característica sobre la que se pone el foco de atención depende del tema principal del auto, aunque prácticamente en todos se destaca que la violencia sexual se produce contra mujeres. Y, dentro de los factores contextuales, se han hallado hasta seis tipos de causas estructurales que aparecen de forma recurrente: ausencia de las instituciones estatales, militarización de la zona, prejuicios y normas culturales discriminatorias, condiciones de vida precaria, impunidad de este tipo de delitos y proyectos de minería.

Como se aprecia en la tabla 1, en general, en los autos se presta más atención a las características de las personas agredidas que a las características del contexto donde se producen las agresiones, lo que confirma la hipótesis H1.3. Dentro de las condiciones individuales, características tales como la situación de discapacidad o la orientación sexual y la identidad de género diversa solo se abordan en profundidad en el auto A009 de 2015, mientras que la condición femenina, la edad y la etnia son características sociodemográficas que fueron identificadas desde el principio. También se prestó atención, desde 2008, a determinadas acciones de liderazgo y resistencia como catalizadores de la violencia sexual contra las mujeres. Entre estas acciones destacan las acciones de liderazgo social y político o participación política y aquellos comportamientos que transgreden los códigos de conducta impuestos por los actores armados.

	A092-08	A237-08	A251-08	A004-09	A005-09	A006-09	A036-09	A266-09	A028-12	A098-13	A009-15	TOTAL	% causas	Tipo de causa
Características de personas agredidas														% individual
Condición femenina	159	93	45	27	2	2	3	3	10	53	651	1048	51,8	58,5
Edad	37	12	106	17	2	1	0	0	0	5	277	457	22,6	25,5
Causas estructurales identificadas														% contextual
Acciones y comportamientos	21	7	4	2	0	0	0	0	0	44	14	92	4,5	5,1
Indígenas	13	6	1	16	0	0	0	0	0	4	44	84	4,2	4,7
Afrodescendientes	5	12	1	0	1	0	0	0	0	4	30	53	2,6	3,0
Discapacidad	1	3	0	0	0	4	0	0	0	0	37	45	2,2	2,5
LGTBIQ	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	12	0,6	0,7
Otras individuales	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,05	0,1
Total individual	237	133	157	63	5	7	3	3	10	110	1064	1792	88,6	100
Discriminación, patrones culturales	22	6	2	1	0	2	0	0	0	5	61	99	4,9	42,9
Condiciones de vida, pobreza, hacinamiento	9	5	16	1	0	0	0	0	0	2	11	44	2,8	19,0
Militarización o presencia de actores armados	3	3	1	4	0	0	0	0	0	0	28	39	1,9	16,9
Impunidad	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	7	12	0,6	5,2
Ausencia estatal o institucional	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	10	0,5	4,3
Minería	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0,3	3,0
Otras causas estructurales	0	3	4	1	0	0	0	0	0	0	12	20	1,0	8,7
Total estructural	37	18	24	7	0	2	0	0	1	7	135	231	11,4	100

**Tabla 1**

Análisis de los factores individuales y contextuales en los diferentes autos

Fuente: elaboración propia.

En relación con las causas contextuales, la principal identificada es la discriminación de género, los prejuicios y los patrones culturales de una sociedad patriarcal, incluyendo patrones discriminatorios hacia determinados grupos étnicos, seguida de las condiciones precarias de vida de algunos grupos poblacionales y la militarización de la zona. Otras causas contextuales identificadas por los autos, aunque con menor peso, son el clima de impunidad frente a este tipo de crimen, la ausencia del Estado en determinados territorios y la presencia de proyectos mineros en la zona. En cualquier caso,

tal y como se aprecia en la tabla 1, los autos en los que más causas estructurales se identifica son los A008, A237 y A251, lo que recalca los patrones discriminatorios y las condiciones de vida pero, sobre todo, el auto A009 de 2015, en el que también destacan estos factores, pero en el que se incide, de forma significativa, en la militarización y la impunidad.

	<b>Discriminación, patrones culturales</b>	<b>Condiciones de vida, pobreza, hacinamiento</b>	<b>Militarización o presencia de actores armados</b>	<b>Impunidad</b>	<b>Ausencia estatal o institucional</b>	<b>Minería</b>
Condición femenina	56,2	34,3	45,9	45,5	44,8	40,0
Condición etaria	11,7	39,8	21,0	9,1	20,7	35,0
Liderazgo y resistencia	6,9	4,2	3,3	3,6	6,9	0,0
Indígena	9,0	10,8	14,9	23,6	6,9	25,0
Afro	10,3	8,4	6,6	14,5	6,9	0,0
Discapacidad	2,1	2,4	6,1	3,6	6,9	0,0
LGTBIQ	3,8	0,0	2,2	0,0	6,9	0,0

**Tabla 2**

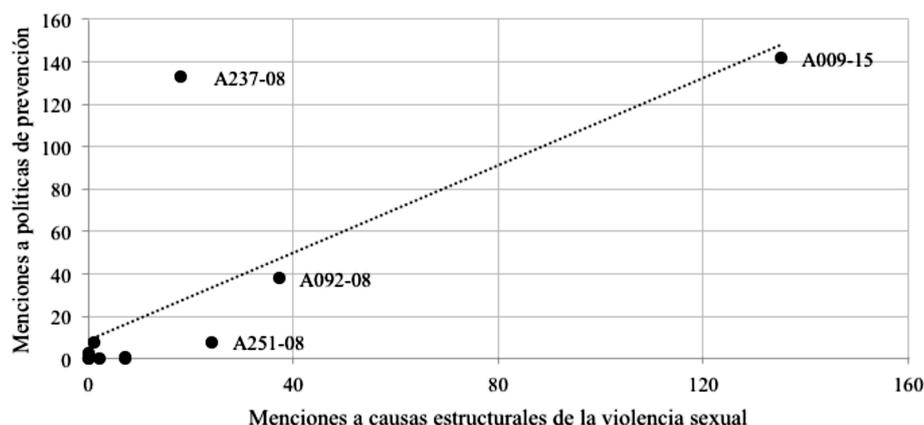
Matriz de relación entre causas contextuales y características de las personas agredidas (proporciones)  
Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la tabla 2, en los autos la interacción entre factores contextuales y el perfil de las personas agredidas muestra patrones interesantes. Casi todas las causas estructurales afectan de modo desproporcionado a mujeres y menores de edad. Sin embargo, son las condiciones de vida precarias y el hacinamiento las que, según los autos, más afectan a las y los menores de edad. De acuerdo con los autos, la discriminación, la impunidad y la militarización de los territorios como catalizadores de la violencia sexual contra mujeres y niñas parece afectar en mayor medida a las mujeres y niñas indígenas y afrocolombianas y la minería, a las mujeres y niñas indígenas. De acuerdo con los autos, la ausencia estatal afecta por igual a todos los perfiles demográficos caracterizados como vulnerables, más allá de mujeres y menores de edad.

## 4.2. Análisis de políticas propuestas por los autos

De acuerdo con la hipótesis H2, se espera que aquellos autos en los que no se aborden las causas estructurales de la violencia sexual tampoco propongan medidas de prevención. Además, se espera que, en aquellos documentos donde sobre todo se identifican causas individuales (ya sean características de las personas agredidas o perfil armado de los agresores) de la violencia sexual, así como en la violencia sexual ocurrida en la etapa de conflicto (sin atender a la fase de desplazamiento), existan menos medidas preventivas, puesto que es una manera de entender la violencia sexual

como un fenómeno inevitable, en momentos de conflicto armado. En verdad, solo algunos de los autos proponen medidas preventivas concretas, especialmente los autos A092, A237 y A251 de 2008 y el auto A009-2015. Estos son los autos que abordan de una manera más comprehensiva las causas de la violencia sexual en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado, tal y como se aprecia en el gráfico 4. Aunque se trata de pocos casos, quedaría confirmada la H2.



**Gráfico 4**

Correlación entre identificación de causas estructurales y políticas preventivas propuestas

Fuente: elaboración propia.

Dando un paso más, de acuerdo con las causas identificadas, se espera que gran parte de las políticas propuestas para prevenir la violencia sexual se basen en medidas educativas y de sensibilización de cambio de actitudes hacia la mujer y determinados grupos étnicos, así como medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida y reducir la presencia de actores armados. Los resultados del análisis de contenido con el programa N-Vivo muestran los resultados mostrados en la tabla 3.

	A092-08	A237-08	A 251-08	A266-09	A028-12	A098-13	A009-15	Total
Educación, cambio en actitudes	8	40	2	1	0	0	35	86
Fortalecimiento de redes de mujeres	2	16	0	0	0	0	8	26
Fortalecimiento institucional	6	23	0	0	0	0	32	61
Información	1	12	1	0	0	0	2	16
Mejora de las condiciones de vida	5	15	1	1	0	0	3	25
Reducción de impunidad	13	12	1	1	8	1	38	74
Seguimiento y monitoreo	3	15	3	0	0	0	24	45

**Tabla 3**

Referencias a políticas preventivas de la violencia sexual en el marco del conflicto y el desplazamiento forzado propuestas por autos

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la tabla 3, son los autos A237-08 y A009-15 los que más desarrollan las políticas preventivas. En el auto 092-2008, se habla de programas y medidas de prevención de la violencia sexual en general, pero no se entra a desarrollarlas. En la tabla 3 destaca el gran número de medidas orientadas a promover el fin de la discriminación y el cambio de actitudes hacia las mujeres, así como las medidas destinadas a reducir la impunidad y mejorar el fortalecimiento y coordinación institucional. Las propuestas educativas y formativas de los autos 237-08 y 009-2015 tanto para mujeres como para el personal funcionario que las atienden dan cuenta de una medida que las mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento en el marco del conflicto colombiano señalaron como fundamental para resistir, superar y prevenir la repetición de este tipo de situaciones.

Teniendo en cuenta que ni la impunidad ni la ausencia estatal habían sido consideradas como algunas de las principales causas de la violencia sexual, llama la atención que muchas de las medidas propuestas vayan en esta línea. No obstante, podría entenderse que, cuanto más fuertes y coordinadas estén las instituciones estatales, menor espacio se deja a los grupos armados (algo que sí se ha identificado como uno de los principales factores detrás de la violencia sexual). En cualquier caso, de todas las referencias a medidas propuestas, en únicamente el 10 %, se pone el foco de análisis en los actores armados (ya sean legales o ilegales). Destaca que, en lo que se refiere a la fuerza pública, en los autos se proponen diversas medidas en materia de educación, sensibilización y fin de la discriminación, fortalecimiento institucional e investigación y sanción de casos cometidos por agentes estatales a fin de reducir la impunidad. Frente a los grupos posdesmovilización y bandas delincuenciales, las escasas medidas que se proponen son el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento de las redes de la sociedad civil, especialmente de las redes de mujeres.

Llama igualmente la atención la escasez de medidas orientadas a la mejora de las condiciones de vida de las mujeres desplazadas como forma de reducir este tipo de delitos, dado que se identificaba como una de las principales causas, especialmente en el auto A092-08 y A251-08. Sin embargo, cabe señalar que, en ese auto A092-08, se desarrollan otros 12 programas de prevención de riesgos de las mujeres desplazadas, entre los que destacan un programa para mejora del acceso de las mujeres a la tierra y otras oportunidades económico-sociales. Sin embargo, no se vinculan dichos programas con la erradicación de la violencia sexual. Por último, es preciso señalar que la inmensa mayoría de las medidas no hacen diferencia entre medidas para adoptar en la fase de conflicto y en la etapa de desplazamiento, por lo que no está claro que las medidas propuestas atiendan a la diferente naturaleza de este tipo de crímenes en momentos de conflicto y en momentos de desplazamiento.

El análisis muestra cómo algunos autos son más comprensivos que otros. Aunque explicar estas diferencias merecería una investigación separada con entrevistas en profundidad a los autores de los autos, en este epígrafe se aventuran posibles causas de la utilización de un marco interpretativo más o menos comprensivo en la redacción de los autos. Para empezar, cabe señalar qué tipo de concepciones están detrás de estos marcos interpretativos. En la tabla 2 del anexo, se muestra un conteo de palabras clave por documento. En dicha tabla 2 se aprecia, en la mayoría de los autos, que se tiende a utilizar más la palabra «víctima» que la palabra «sobreviente» y, aunque las diferencias son abrumadoras, estas son algo más pequeñas en el auto 009-2015. Destaca también que son precisamente los autos A092-08, A237-08, A092-13 y A009-2015 en los que se habla más de las mujeres como sujetos activos de la vida económica, política y social del país con palabras tales como «mujeres líderes o lideresas», «defensoras», «trabajadoras» o «ciudadanas». En contraposición, es en los autos de 2009 donde predominan roles más tradicionales de mujer como «madres» o «mujeres embarazadas». Por último, en lo referente a las causas estructurales, únicamente en los autos de 2008 y el auto A092 de 2013 sobre mujeres lideresas se hace referencia a los valores patriarcales y el machismo, mientras que la «impunidad» está mucho más presente en el auto A009 de 2015.

Aunque las diferencias en los marcos pueden deberse a diversos factores, en este punto es interesante atender tanto a la composición de género de la terna de magistrados que redactan el auto como al momento internacional en el que ha sido redactado cada auto. Todos los autos de 2008 y 2009 aquí analizados han sido elaborados por tres magistrados varones. En todos ellos, a excepción del auto 266 de 2009, el magistrado ponente fue Manuel José Cepeda Espinosa, quien se ha destacado en su carrera por impulsar políticas en pro de los derechos de las personas desplazadas. Lo acompañaron Jaime Córdoba y Rodrigo Escobar, de los cuales se destaca el apoyo que han dado a los derechos de parejas del mismo sexo a pesar de que el último es de perfil conservador. Sin embargo, si se trata de las mismas personas, la composición de la sala no puede explicar por qué los autos de 2008 son más comprensivos a la hora de abordar el fenómeno que los que los siguieron en 2009. Por lo demás, el auto 009 de 2015 es el único auto de los analizados en el que participó una mujer (Gloria Ortiz Guerrero).

Sin duda, el auto 009 de 2015 es el más comprensivo de los aquí estudiados, pero sería poco prudente atribuir ese hecho únicamente a la presencia de una mujer entre los jueces que redactaron los autos. Es posible que el alcance en el análisis y el potencial transformador del auto 009-2015 también se vea influido por acontecimientos a nivel internacional que sucedieron en los últimos años. Cabe señalar que, en 2011, fue aprobado el Convenio de Estambul, el más amplio y comprensivo en materia de violencia contra la mujer. Además, la Corte Interamericana de Derechos Hu-

manos falló, entre 2010 y 2014, importantes casos sobre violencia sexuales tales como *Fernández y otra vs. México*, *Rosendo Cantó vs. México* o *Espinoza Gonzáles vs. Perú*, lo que sentó precedentes y refiriéndose a casos juzgados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Aydin vs. Turquía*) o el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (*Fiscal vs. Akayesu*), entre otros (Bustamante Arango 2014).

Por lo tanto, la composición como el momento internacional podría explicar la naturaleza del auto 009 de 2015. Además, en 2015, las organizaciones de mujeres ya estaban muy presentes en el espacio público colombiano, de forma que sus demandas han podido influir en el marco interpretativo del último auto.

## 5 Discusión de resultados y conclusiones

En este artículo, se ha analizado la coherencia entre las causas de la violencia sexual identificadas en los autos de la Corte Constitucional sobre la situación de la mujer en los contextos de conflicto armado y desplazamiento y las medidas propuestas para combatirla en estos mismos autos. De este modo, la presente investigación contribuye al debate teórico sobre marcos interpretativos en políticas de igualdad de género (Bustelo y Lombardo 2006, López Rodríguez 2011, Verloo 2005). Este estudio aporta, además, un enfoque novedoso, pues destaca el papel central de la Corte Constitucional como actor clave en la elaboración de marcos interpretativos sobre la violencia sexual.

En cuanto al diagnóstico presente en el marco analizado, a pesar de los recientes avances y el gran potencial transformador de los autos de la Corte, este diagnóstico sigue siendo algo limitado: el análisis ha mostrado que, en la mayor parte de los documentos, se aborda la violencia sexual tanto en la fase del conflicto armado como en la fase de desplazamiento, pero en muy pocos se hace referencia a los niveles de violencia sexual previos al conflicto. Además, en la inmensa mayoría de los autos, los delitos de violencia sexual se atribuyen a los actores armados legales o ilegales, y se presta mucha menos atención a la violencia sexual perpetrada por actores no armados. Esto es problemático porque un diagnóstico erróneo en relación con los tipos de violencia sexual y de agresores sexuales da lugar a políticas con limitado impacto en la seguridad de las personas (Levenson y D'Amora 2007).

Además, la gran mayoría de los autos, al referirse a las condiciones en las que se producen este tipo de crímenes, hacen más referencia a las características de las personas agredidas que a las características contextuales o estructurales que hacen que el número de agresiones sexuales aumente. Unido a que gran parte

de los autos vinculan directamente estos delitos con los actores armados, la consecuencia de no abordar en profundidad las causas estructurales hace que la violencia sexual en contextos de crisis o conflicto sea considerada como algo casi inevitable. Esto se aprecia especialmente en los autos 004, 005 y 006 donde, al no mencionar causas estructurales, ni siquiera se proponen medidas preventivas. De hecho, cuantas más causas estructurales se identifican, mayor es el número de medidas preventivas que se proponen. Hace falta, por lo tanto, más investigación sobre los perpetradores de los actos de violencia sexual, así como de las rutas, lugares o contextos que aumentan el riesgo para las mujeres y niñas. En definitiva, cabe preguntarse no solo por qué en situaciones de emergencia aumenta la vulnerabilidad percibida de las víctimas sino también por qué en situaciones de emergencia aumenta la agresividad de sexual de los victimarios. Una excepción interesante es el estudio de Wood (2009), quien analiza por qué en un contexto de conflicto armado hay determinados grupos armados que no violan como parte de su repertorio de acción violenta.

En cuanto a las medidas preventivas propuestas, destacan sobre todo las referidas a campañas de educación y sensibilización en igualdad y derechos de las mujeres, la reducción del clima de impunidad y, en menor medida, aquellas encaminadas al fortalecimiento institucional. Esto es solo parcialmente coherente con las principales causas estructurales identificadas, como son la discriminación de género, las precarias condiciones de vida y la militarización. De hecho, de acuerdo con los autos, las condiciones precarias de vida de la población desplazada aumentan la probabilidad de que se cometan agresiones sexuales especialmente contra menores, pero este diagnóstico no va acompañado de medidas preventivas de la violencia sexual orientadas a la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y niñas en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Por el contrario, se ha puesto mucho énfasis en las políticas de reducción de impunidad, pese a que no es uno de los principales factores identificados. Esto puede deberse a que, desde la comunidad internacional, existe una tendencia en centrarse en este tipo de medidas para la lucha contra la violencia sexual en contextos de conflicto aunque, en varios estudios, se señala que estas acciones tienen un impacto más bien limitado y que el efecto disuasorio en verdad no funciona (Kirby 2015).

Por último, cabe destacar que las políticas de fortalecimiento de redes comunitarias y redes de mujeres, así como de fortalecimiento institucional, solo están presentes en los autos A092 y A237 de 2008 y A009-15. Además, estos tipos de políticas en los que se pone el foco analítico en la comunidad y, concretamente, en la reducción de la anomia que crea las condiciones para que aumenten este tipo de delitos solo se desarrollan en el auto 237 de 2008 y el 009 de 2015. Esto contradice los hallazgos y recomendaciones de los estudios académicos, de la teoría sociológica

(Spangaro *et al.* 2015, Tappis *et al.* 2016) y de Acnur (UNHCR 2003). No obstante, pese a estas incoherencias parciales, es muy importante poner en valor el peso concedido por la Corte Constitucional a la lucha contra la discriminación de género en forma de medidas de educación y sensibilización de la sociedad civil y de los agentes del Estado, destinados tanto a la población civil como a miembros de la fuerza pública. Por un lado, estas medidas están plenamente en consonancia con la identificación de la desigualdad estructural y la discriminación que sufren las mujeres como principal causa contextual de la violencia sexual pero también medidas esenciales para combatirla, de acuerdo con la bibliografía académica especializada (Hargreaves *et al.* 2010, Jan *et al.* 2011, Sleggh *et al.* 2013).

En definitiva, en los autos se reconoce que la principal causa de la VSG en estos escenarios es la falta de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer en línea con el ODS 5. En el auto 092 de 2008 (que marcará los autos posteriores), se proponen 13 programas distintos para combatir la desigualdad, en cada uno de los cuales se abordan temas diferentes, como la violencia, la salud, el acceso a la tierra y las oportunidades económicas y educativas, así como el liderazgo y la participación política de la mujer. El problema es que estos programas y sus respectivas metas están separados, lo cual hace que se pierda el enfoque integral a la hora de abordar una meta concreta como es el fin de la violencia sexual en contextos de desplazamiento. Esto hace que las políticas sugeridas no sean siempre coherentes con el diagnóstico realizado y que, además, tampoco sean las más efectivas de acuerdo con la bibliografía. Esta misma reflexión podría también trasladarse a debates transnacionales en torno a la implementación del ODS 5.

En futuras investigaciones, se deberá resolver por qué en algunos autos se incorporan marcos interpretativos más comprensivos mientras que otros no. Aquí se han aventurado tres posibles factores influyentes relativos a la agencia: por un lado, la composición tanto en términos de género como ideológicos de las instancias que elaboran dichos marcos interpretativos, la influencia de actores internacionales en los marcos nacionales y la influencia de actores sociales; en este caso, movimientos de mujeres locales o nacionales cuyas demandas puedan tener resonancia en los altos poderes del Estado. Para contrastar estos supuestos, harán falta investigaciones cualitativas donde se pregunte directamente a los autores de los autos pero, sobre todo, a las protagonistas del cambio.

## 6 Bibliografía

- ABBEY A, ZAWACKI T, BUCK PO, CLINTON AM, MCAUSLAN P (2004). Sexual assault and alcohol consumption: what do we know about their relationship and what types of research are still needed? *Aggression and Violent Behavior* 9(3):271-303. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1359178903000119?via%3Dihub>, acceso 22 de marzo de 2019.
- ABDELNOUR S, SAEED AM (2014). Technologizing humanitarian space: Darfur advocacy and the rape-stove panacea. *International Political Sociology* 8(2):145-163. <https://academic.oup.com/ips/article-abstract/8/2/145/1794658?redirectedFrom=fulltext>, acceso 22 de marzo de 2019.
- ALZATE MM (2008). The sexual and reproductive rights of internally displaced women: the embodiment of Colombia's crisis. *Disasters* 32(1):131-148. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7717.2007.01031.x>, acceso 22 de marzo de 2019.
- BAZELEY P, JACKSON K (2013). *Qualitative Data Analysis with NVivo*. Sage Publications, Londres.
- BENFORD RD, SNOW DA (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review Sociologic* 26(1974):611-639. <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.soc.26.1.611>, acceso 22 de marzo de 2019.
- BERMEO MANTILLA DF (2011). Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de género. *Revista Forum* 1(2):155-175. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3924410>, acceso 22 de marzo de 2019.
- BESWICK S (2001). «If You Leave Your Country You Have No Life!» Rape, Suicide, and Violence: The Voices of Ethiopian, Somali, and Sudanese Female Refugees in Kenyan Refugee Camps. *Northeast African Studies* 8(3):69-98. [https://www.jstor.org/stable/41931271?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/41931271?seq=1#page_scan_tab_contents), acceso 22 de marzo de 2019.
- BUSTAMANTE ARANGO DM (2014). La violencia sexual como tortura. Estudio jurisprudencial en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 44(121):461-502. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3015>, acceso 22 de marzo de 2019.
- BUSTELO M, LOMBARDO E (2006). Los «marcos interpretativos» de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política* (14):117-140. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37423>, acceso 22 de marzo de 2019.
- CARPENTER RC (2005). «Women, children and other vulnerable groups»: Gender, strategic frames and the protection of civilians as a transnational issue. *International Studies Quarterly* 49(2):295-334. <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/49/2/295/1797233?redirectedFrom=fulltext>, acceso 22 de marzo de 2019.
- CRENSHAW K (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum* 1989(1). <https://philpapers.org/archive/CREDTI.pdf?ncid=txtlnkusaolp00000603>, acceso 22 de marzo de 2019.
- CRENSHAW K (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review* 43(6):1241-1299. <https://www.semanticscholar.org/paper/Mapping-the-Margins%3A-Intersectionality%2C-Identity-of-Crenshaw-Walker/d23244254ddf9c665b75b7a31b7af5ec4175f675>, acceso 22 de marzo de 2019.
- EPP CR (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. The University of Chicago Press, Chicago.
- FEOLI MF (2015). Las cortes superpoderosas: ¿activismo o visibilidad? *Pensamiento Jurídico* 41:127-162. <http://www.bdigital.unal.edu.co/67866/>, acceso 22 de marzo de 2019.

- GARCÍA LOZANO LF (2014). Los autos de seguimiento de la Corte Constitucional. ¿La Constitución de un imaginario simbólico de justicia por parte de la Corte? *Análisis Político* 27(82):149-166. <http://bdigital.unal.edu.co/60303/>, acceso 22 de marzo de 2019.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). *iBasta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>, acceso 22 de marzo de 2019.
- GURMAN TA, TRAPPLER RM, ACOSTA A, MCCRAY PA, COOPER CM, GOODSMITH L (2014). «By seeing with our own eyes, it can remain in our mind»: qualitative evaluation findings suggest the ability of participatory video to reduce gender-based violence in conflict-affected settings. *Health Education Research* 29(4):690-701. <https://academic.oup.com/her/article/29/4/690/635975>, acceso 22 de marzo de 2019.
- HARGREAVES J, HATCHER A, STRANGE V, PHETLA G, BUSZA J, KIM J, BONELL C (2010). Process evaluation of the Intervention with Microfinance for AIDS and Gender Equity (IMAGE) in rural South Africa. *Health Education Research* 25(1):27-40. <https://academic.oup.com/her/article/25/1/27/552901>, acceso 22 de marzo de 2019.
- HO A, PAVLISH C (2011). Indivisibility of Accountability and Empowerment in Tackling Gender-Based Violence: Lessons from a Refugee Camp in Rwanda. *Journal of Refugee Studies* 24(1):88-109. <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/24/1/88/1598579>, acceso 22 de marzo de 2019.
- HORN R (2010). Responses to intimate partner violence in Kakuma refugee camp: Refugee interactions with agency systems. *Social Science & Medicine* 70(1):160-168.
- HTUN M, WELDON SL (2012). The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005. *American Political Science Review*, 106(3):548-569. <https://pdfs.semanticscholar.org/4bbc/e68659522a085d2665426b98663ae49c02ff.pdf>, acceso 22 de marzo de 2019.
- HUTCHISON AJ, JOHNSTONB LH, BRECKONA JD (2010). Using QSR-NVivo to facilitate the development of a grounded theory project: An account of a worked example. *International Journal of Social Research Methodology* 13(4):283-302. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13645570902996301>, acceso 22 de marzo de 2019.
- HYNES ME, STERK CE, HENNINK M, PATEL S, DEPADILLA L, YOUNT KM (2016). Exploring gender norms, agency and intimate partner violence among displaced Colombian women: A qualitative assessment. *Global Public Health* 11(1-2):17-33. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2015.1068825>, acceso 22 de marzo de 2019.
- JAN S, FERRARI G, WATTS CH, HARGREAVES JR, KIM JC, PHETLA G, PRONYK PM (2011). Economic evaluation of a combined microfinance and gender training intervention for the prevention of intimate partner violence in rural South Africa. *Health Policy and Planning* 26(5):366-372. <https://academic.oup.com/heapol/article/26/5/366/739737>, acceso 22 de marzo de 2019.
- JIMÉNEZ ML, GUZMÁN R (2015). El caleidoscopio de la violencia contra las mujeres en la pareja desde la desigualdad de género: una revisión de enfoques analíticos. *Revista de Estudios Sociales* 5(2014). <https://journals.openedition.org/revestudsoc/9488>, acceso 22 de marzo de 2019.
- KEYGNAERT I, DIALMY A, MANÇO A, KEYGNAERT J, VETTENBURG N, ROELENS K, TEMMERMAN M (2014). Sexual violence and sub-Saharan migrants in Morocco: a community-based participatory assessment using respondent driven sampling. *Globalization and Health* 10(1):32. <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-10-32>, acceso 22 de marzo de 2019.
- KIRBY P (2015). Ending sexual violence in conflict: The Preventing Sexual Violence Initiative and its critics. *International Affairs* 91(3):457-472. <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/91/3/457/2326849>, acceso 22 de marzo de 2019.

- KRAUSE U (2015). A Continuum of Violence? Linking Sexual and Gender-based Violence during Conflict, Flight, and Encampment. *Refugee Survey Quarterly* 34(4):1-19. <https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/34/4/1/2362552>, acceso 22 de marzo de 2019.
- KRAUSE SK, JONES RK, PURDIN SJ (2000). Programmatic Responses to Refugees' Reproductive Health Needs. *International Family Planning Perspectives* 26(4):181-187. [https://www.jstor.org/stable/2648256?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2648256?seq=1#page_scan_tab_contents), acceso 22 de marzo de 2019.
- LEVENSON JS, D'AMORA DA (2007). Social Policies Designed to Prevent Sexual Violence: The Emperor's New Clothes? *Criminal Justice Policy Review* 18(2):168-199. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0887403406295309?journalCode=cjpa>, acceso 22 de marzo de 2019.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ S (2011). ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España?: un análisis constructivista. *Revista Española de Ciencia Política* 25:11-30. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3980449>, acceso 22 de marzo de 2019.
- MARTIN S (2011). Refugee and displaced women: 60 years of progress and setbacks. *Amsterdam Law Forum* 3(2). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1919721](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1919721), acceso 22 de marzo de 2019.
- MCADAM D, MCCARTHY J, ZALD M (1999). Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Istmo, Madrid.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE COLOMBIA (2016). Diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la Orden 17 del auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional, Bogotá. [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/diagnostico\\_violencia\\_sexual\\_corte\\_constitucional\\_24-05-2016.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/diagnostico_violencia_sexual_corte_constitucional_24-05-2016.pdf), acceso 22 de marzo de 2019.
- OXFAM (2016). Gender Analysis The Situation of Refugees and Migrants in Greece. <https://oxfam/2EPXdCe>. [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/oxfam\\_gender\\_analysis\\_september2016\\_webpage.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/oxfam_gender_analysis_september2016_webpage.pdf), acceso 22 de marzo de 2019.
- PETERSEN I, BHANA A, MCKAY M (2005). Sexual violence and youth in South Africa: The need for community-based prevention interventions. *Child Abuse and Neglect* 29(11):1233-1248. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0145213405002346>, acceso 22 de marzo de 2019.
- PITTAWAY E, BARTOLOMEI L (2001). Refugees, Race, and Gender: The Multiple Discrimination against Refugee Women. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 19(6):21-32. <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21236/19907>, acceso 22 de marzo de 2019.
- RAZAVI S (2016). The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights. *Gender & Development* 24(1):25-41. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13552074.2016.1142229>, acceso 25 de marzo de 2019.
- RED CROSS AUSTRALIA (2013). Responding to Gender-Based Violence in Emergencies Understanding Gender-Based Violence. <https://www.redcross.org.au/getmedia/11ded1c6-914a-428e-81fd-9d7738ca4630/Gender-based-violence-in-emergencies-guidance-note.pdf.aspx>, acceso 22 de marzo de 2019.
- RISSE T, ROPP SC, SIKKINK K (1999). The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Risse T, Ropp SC, Sikkink K (eds.). Cambridge University Press, Cambridge.
- RODRÍGUEZ GRISALES N (2015). Cuerpo, sexualidad y violencia simbólica en la tortura sexual. *Revista de Estudios Sociales* 54(54):81-92. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/9473>, acceso 22 de marzo de 2019.
- SANSONETTI S (2016). Female Refugees and Asylum Seekers: The Issue of Integration. Parlamento Europeo, Bruselas. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556929/IPOL\\_STU\(2016\)556929\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556929/IPOL_STU(2016)556929_EN.pdf), acceso 22 de marzo de 2019.

- SCOTT J, POLAK S, KISIELEWSKI M, MCGRAW-GROSS M, JOHNSON K, HENDRICKSON M, LAWRY L (2013). A mixed-methods assessment of sexual and gender-based violence in eastern Democratic Republic of Congo to inform national and international strategy implementation. *The International Journal of Health Planning and Management* 28(3):188-216. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/hpm.2144>, acceso 22 de marzo de 2019.
- SCULLY D (2013). *Understanding Sexual Violence: A Study of Convicted Rapist*. Routledge, Londres.
- SLEGH H, BARKER G, KIMONYO A, NDOLIMANA P, BANNERMAN M (2013). «I can do women's work»: reflections on engaging men as allies in women's economic empowerment in Rwanda. *Gender and Development* 21(1):15-30. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2013.767495>, acceso 22 de marzo de 2019.
- SNOW DA, BENFORD RD (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research* 1(1):197-217.
- SPANGARO J, ADOGU C, ZWI AB, RANMUTHUGALA G, DAVIES GP (2015). Mechanisms underpinning interventions to reduce sexual violence in armed conflict: A realist-informed systematic review. *Conflict and Health* 9(19):1-14. <https://conflictandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13031-015-0047-4>, acceso 22 de marzo de 2019.
- STRAUSS A, CORBIN J (1994). Grounded theory methodology. *Handbook of Qualitative Research* 17:273-285.
- TAPPIS H, FREEMAN J, GLASS N, DOOCY S (2016). Effectiveness of Interventions, Programs and Strategies for Gender-based Violence Prevention in Refugee Populations: An Integrative Review. *PLoS Currents*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4865365/>, acceso 22 de marzo de 2019.
- THORNTON W, VOIGT L (2007). Disaster rape: Vulnerability of women to sexual assaults during Hurricane Katrina. *Journal of Public Management and Social* 13:23-49. <http://www.jpmsp.com/volume-13/vol13-iss2>, acceso 22 de marzo de 2019.
- UNHCR (2003). *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons Guidelines for Prevention and Response*. <https://www.unhcr.org/protection/women/3f696bcc4/sexual-gender-based-violence-against-refugees-returnees-internally-displaced.html>, acceso 22 de marzo de 2019.
- UPRIMNY R, VILLEGAS MG (2004). Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. En: De Sousa Santos B, García Villegas M (eds.). *Emancipación social y violencia en Colombia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, pp. 462-514.
- VERLOO M (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research* 117:11-34. <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/9555>, acceso 22 de marzo de 2019.
- VU A, ADAM A, WIRTZ A, PHAM K, RUBENSTEIN L, GLASS N, SINGH S (2014). The Prevalence of Sexual Violence among Female Refugees in Complex Humanitarian Emergencies: a Systematic Review and Meta-analysis. *PLoS Currents* 6. <http://currents.plos.org/disasters/index.html%3Fp=11337.html>, acceso 22 de marzo de 2019.
- WOOD EJ (2009). Armed Groups and Sexual Violence: When Is Wartime Rape Rare? *Politics and Society* 37:131-161. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329208329755?journalCode=pasa>, acceso 22 de marzo de 2019.







# **Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual**

**Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN**  
domingur@unican.es  
Universidad de Cantabria  
(España)

# **Samir Amin (1931-2018) and the unequal development**

## **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Amin, maestro para la renovación de los estudios críticos del desarrollo**
- 3. Bandung, la ideología del desarrollo y el mito de la convergencia**
- 4. Polarización, desconexión, maldesarrollo y desarrollo alternativo**
- 5. Imperio del caos, teoría de la crisis e imperialismo permanente**
- 6. Lumpendesarrollo, emergencia y vuelta al desarrollo autocentrado**
- 7. Consideraciones finales: desarrollo y transición al socialismo**
- 8. Bibliografía**

# Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN  
domingur@unican.es  
Universidad de Cantabria  
(España)

## Samir Amin (1931-2018) and the unequal development

### Citar como/Cite as:

Domínguez-Martín R (2019). Samir Amin (1931-2018) y el desarrollo desigual. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2):230-254.  
DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.472

### Resumen

El objetivo de este ensayo es analizar la trayectoria de pensamiento crítico sobre el desarrollo desigual del gran intelectual orgánico del Sur, Samir Amin, como maestro para la renovación de los estudios críticos del desarrollo.

**Palabras clave:** desarrollo desigual, polarización, maldesarrollo, desconexión.

### Abstract

The aim of this essay is to analyze the trajectory of critical thinking about the uneven development of the great organic intellectual of the South, Samir Amin, as a teacher for the renewal of critical studies of development.

**Keywords:** unequal development, polarization, maldevelopment, delinking.

# 1 Introducción

A un año del fallecimiento del economista político egipcio Samir Amin, solo ha habido un tributo a su memoria digno de mención en las revistas del capitalismo académico (Cross y Zeilig 2018), a pesar de contar con 311 referencias en JSTOR. Con motivo del 80 cumpleaños de Samir, se realizó una recopilación de sus publicaciones en francés (hasta 2008-2009) que sumaba casi las 150 en obras colectivas y más de 260 artículos (Dembélé 2011). Añadiendo a su última nota bibliográfica (Amin 2014b) la producción posterior editada en *Monthly Review Press*, escribió 53 libros, la mayoría traducidos al árabe, inglés, italiano, portugués y español (Murunga 2018), al menos 10 al chino (Chi 2018) y hasta una versión en griego (debida a Andreas Papandréu, primer ministro de Grecia) de su obra más famosa, *La acumulación a escala mundial* (1970), producto de su tesis doctoral de 1957<sup>1</sup> y sobre la que desplegó todo su programa de investigación posterior.

Al margen de las crónicas de urgencia en las plataformas o revistas alternativas (Sánchez-Gatell 2018), Amin recibió varios homenajes después de su entierro en Père-Lachaise (París) en un espacio cedido por el Partido Comunista Francés (PCF), del que fue militante entre 1947 y 1957 (Amin 2003a). Los tributos llegaron desde el Instituto Tricontinental de Cuba (John y PM 2018); desde el Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (Codesria), en Senegal, del que fue fundador y primer secretario ejecutivo (véanse las contribuciones de Murunga, Sharawy, Mamdani, Saaf, Saïd Saadi, Remaoun y Bond en Codesria 2018), y desde el *Economic and Political Weekly* (Jal 2018), en India, junto con unas breves líneas de recuerdo escritas por autores de ese país para la *Monthly Review* (Patnaik 2018) y *The Wire* (Gosh 2018). Immanuel Wallerstein (2018), el último superviviente de la Banda de los Cuatro (junto con Giovanni Arrighi y André Gunder Frank), recordó a su «camarada en la lucha» desde Nueva York.

Los aportes de Amin al pensamiento económico y la teoría del desarrollo recibieron un justo reconocimiento en vida: fue incluido en la lista de los 100 grandes «economistas disidentes» (Arestis y Sawyer 2001)<sup>2</sup> y de los 50 pensadores clave sobre el desarrollo (Simon 2006); 13 de sus obras fueron citadas en la bibliografía (siendo así el autor más citado) de uno de los principales manuales sobre teoría del desarrollo (Nederveen 2010), y apareció de forma destacada en cinco capítulos de la obra de referencia sobre teorías alternativas del desarrollo económico (Reinert, Gosh y Kattel 2016).<sup>3</sup> Amin recibió en 2016 el World Marxian Economics Award, de la Asociación Mundial de Economía Política con base en China, el país cuya revolución admiró desde que la fundación misma de la República Popular en 1949 despertó sus esperanzas adolescentes de un inminente triunfo del socialismo en India, Oriente Medio y

- 1 *Les Effets structurels de l'intégration internationale des économies pré-capitalistes, une étude théorique du mécanisme qui a engendré les économies dites sous développés.*
- 2 Por citar solo a los ya fallecidos vinculados a la economía del desarrollo: Paul Baran, Nikolái Bujarin, André Gunder Frank, Celso Furtado, Georgescu-Roegen, Rudolf Hilferding, Albert Hirschman, Nicolás Kaldor, Michał Kalecki, John Maynard Keynes, Ernest Mandel, Hyman Minsky, Gunnar Myrdal, François Perroux, Karl Polanyi, Raúl Prébisch, Joan Robinson, Dudley Seers, Piero Sraffa, Paul Sweezy o Thorstein Veblen.
- 3 Los relativos a islam y capitalismo, desarrollo como lucha por la liberación, teoría marxista y economías subdesarrolladas o la cuestión agraria, además del epílogo de conclusiones.

África. En su discurso de aceptación del premio, Samir recordó que no era un académico marxiano, sino un marxista que aspiraba al «entendimiento materialista histórico del mundo moderno» desde la praxis —comprender la realidad para cambiarla—, mediante la integración de «teoría y práctica, movilizándolo a toda la gente común, las clases trabajadoras y las naciones oprimidas» (Amin 2016a, p. 519). Dos meses antes de su fallecimiento, viajó a China para recomendar que el país no participara en la globalización financiera y promover su postrer proyecto de la Internacional de los Trabajadores y los Pueblos (Amin 2017, Chi 2018). Unas semanas después, Amin todavía tuvo tiempo de hablar en Dakar en la presentación del *Informe Alternativo sobre África* realizado por la Enda Tiers-Monde, que él mismo había contribuido a crear en la década de los setenta (Sall 2018).

China y África cerraron el círculo espacial de la tensión de desconexión-ajuste estructural, a la que llegó desde la confrontación entre el desarrollo aut centrado (exigente en transformaciones estructurales) y el desarrollo dependiente, maldesarrollo o lumpen-desarrollo (de crecimiento extravertido, desigual, volátil y no sostenible). Para ello, Amin se tuvo que adentrar en la dialéctica del desarrollo-subdesarrollo desde la lógica de la contradicción centro-periferia del capitalismo histórico, que analizó aplicando la equivalencia polarización-imperialismo-globalización al «sistema mundial de 1492» (Amin 2001a), «imperialista por naturaleza» desde su inicio (Amin 2007, p. 1150).

## 2 Amin, maestro para la renovación de los estudios críticos del desarrollo

Amin se va a convertir en una de las figuras más influyentes de los estudios críticos del desarrollo ahora que el desarrollo económico (como crecimiento sostenido por medio de transformaciones estructurales y como proceso desigual de desarrollo de los centros y lumpendesarrollo generalizado de las periferias) ha vuelto (Alecovich y Boianovsky 2018, Fischer 2019, Gosh 2019). Atrás quedan los extravíos (y desvaríos) del pensamiento posmoderno, que Amin, defensor de la tesis de la modernidad como proyecto inacabado, criticó a contracorriente. Para Amin, el posmodernismo era «una ideología confortable para privilegiados» (Amin 1994a, p. 4) que, con su negación del sujeto («una capitulación de la razón») y nihilismo («un abandono reaccionario de la indispensable perspectiva de la liberación»), resultaba un «discurso superficial», conformista y legitimador del neoliberalismo (Amin 1998, pp. 101 y 114-115).<sup>4</sup> En su versión actual, el posmodernismo se había convertido en la base de las «falsas alternativas» a la crisis sistémica del capitalismo, con sus discursos de ecologismo ingenuo, culturalismo de la diferencia

4 «La modernidad es un proyecto inacabado [...]. Actualmente, el obstáculo fundamental puesto a sus límites está todavía definido por las relaciones sociales específicas del capitalismo. Lo que los posmodernos se niegan a ver es que la modernidad solo puede progresar más allá dejando atrás el capitalismo» (Amin 2000a, p. 596).

e individualismo políticamente desmovilizador y metodológicamente inoperante (Amin 2013a, p. 135).

Desde su tesis doctoral —defendida en la Sorbona bajo la dirección del estructuralista francés François Perroux, por la que fue considerado un «economista de clase mundial» (Bromfenbrenner 1978)— hasta su último trabajo editado póstumamente a propósito del *Manifiesto Comunista* (Amin 2018), la obra de Amin debe ocupar un puesto destacado en los estudios críticos del desarrollo aunque él, que fue «uno de los mayores teóricos marxistas del siglo XX» (Campbell 2018, p. 42), prefería la expresión de «pensamiento social», en la medida en que esta se relaciona con «la cuestión del poder social, tanto para justificar un sistema de poder establecido como para desafiarlo proponiendo uno diferente», como siempre fue su caso (Amin 1998, pp. 28-29).

A pesar de ser uno de los fundadores de la Asociación de Economistas del Tercer Mundo (1976), Samir fue un «indisciplinado» (Sylla 2018, p. 371). De su pretensión inicial de construir una «ciencia global de la sociedad» que transgrediera disciplinas (Amin 1971, p. 13), pasó a integrar su exhaustivo conocimiento de la teoría económica (desde Adam Smith a la síntesis neoclásica y los poskeynesianos) y el marxismo, con la historia, la política, la filosofía, la antropología y la sociología de la cultura y las religiones. El resultado fue un «pensamiento social» que sorteó «la trampa en la que el positivismo empirista cae al confundir las ciencias sociales y las naturales» (Amin 2013b, p. 12). La *indisciplinación* de Amin se basó también en tender puentes «entre las diversas disciplinas de la ciencia social [...] en su tentativa de explicar la historia» (Amin 1971, p. 14), pero «no parándose en Marx, sino partiendo desde Marx» (Amin 2006a, p. 35), «aplicando el marxismo al marxismo» (Amin 2013b, p. 15).<sup>5</sup>

Como marxista independiente, Amin caminó siempre sobre las dos piernas (teoría y práctica) de las que habló su admirado Mao (Mamdani 2018).<sup>6</sup> Y, en su vida desbordante, consiguió conciliar de un modo tremendamente productivo su hiperactividad como experto internacional en planificación del desarrollo, como organizador, constructor y director de instituciones de investigación sobre el desarrollo y como profesor universitario de vastos intereses intelectuales, con su militancia política internacionalista. Para Amin, la escritura era un «acto social significativo» (Amin 1994b, p. 9) y, gracias a ello, se acabó erigiendo en el intelectual orgánico<sup>7</sup> de la alterglobalización desde el Sur (Dembélé 2018).<sup>8</sup> De todo ello dio buena cuenta en una autobiografía intelectual (Amin 1994b) y unas memorias personales (Amin 2006a) y de actividades (Amin 2008) que, junto con otras notas biográficas (Amin 2014a) y el documental realizado con motivo de su fallecimiento,<sup>9</sup> permiten una precisa reconstrucción histórica y racional del acervo crítico que acumuló sobre la teoría del desarrollo, de la que fue —en el sentido teórico, metodológico, moral y político— un gran maestro.<sup>10</sup>

- 5 «El marxismo, entendido no como una exégesis de Marx sino como un esfuerzo para analizar la realidad críticamente en orden a transformarla, me parece de lejos [...] el pensamiento social más efectivo, por tanto, el más científico, para entender la sociedad de clases y actuar para desmantelarla» (Amin 2013b, p. 15).
- 6 «Estoy entre los que piensan que no es posible separar la teoría de la práctica del desarrollo. No me considero un teórico del desarrollo, sino un practicante del desarrollo que siempre ha pensado que no hay práctica sin teoría, que necesitamos profundizar en la teoría para servir a una práctica que dicta claramente las razones para las elecciones y objetivos» (Amin 2007, p. 1155).
- 7 «El intelectual no es el tecnócrata al servicio del sistema, sino quien critica el sistema [...]. Esto significa que los intelectuales tienen una gran responsabilidad. No creo que los intelectuales transformen el mundo. Pero no creo que el mundo pueda transformarse sin alguna ayuda decisiva de la *intelligentsia*» (Amin 2007, p. 1158).
- 8 «Soy un campeón de lo que se ha llamado "alterglobalización", no un partidario de la antiglobalización en el sentido de oposición a cualquier forma de globalización. Eso me parece no solo poco realista sino indeseable» (Amin 2006b, p. 1). Anteriormente, Amin (1997, p. 5) había propuesto un «proyecto alternativo de globalización humanista».
- 9 Samir Amin, *internationaliste organic/organic internationalist*, 22 de abril de 2019, <https://mronline.org/2019/04/22/samir-amin-internationaliste-organique-organic-internationalist/>, acceso 26 de junio de 2019.
- 10 «La responsabilidad de los intelectuales es permanecer críticos con el sistema. Por eso prefiero hablar de *intelligentsia*, porque no es una cuestión de títulos académicos ni de la capacidad técnica de un burócrata o de un tecnócrata; es una cuestión de la capacidad intelectual para tomar posiciones por naturaleza inseparables de la política. Es una posición que es crítica por naturaleza» (Amin 2007, p. 1158).

Amin residió veinte años en Egipto, tres en Mali, doce en Francia y cincuenta y dos en Senegal, pero, como dijo Wallerstein (2018), «vivió en un avión alrededor del orbe».<sup>11</sup> La línea conductora de esta vida transnacional expresada con pasión y repleta de lecturas (Amin leía una media anual de 200 libros) se basó en levantar una teoría general de la acumulación a escala mundial, retomando y enmendando el programa de investigación inacabado de Marx. Según Amin, en el *Manifiesto Comunista*, Marx y Engels creyeron en la coherencia liberal del proyecto globalizador de los capitalistas: «sobrestimaron el papel revolucionario de esta clase» (Amin 2000a, p. 600). Luego, Marx infravaloró, en *El capital*, el poder polarizador de la dinámica global del capitalismo al concebir su expansión internacional como un proceso de homogeneización (Amin 1996). Marx tampoco logró elaborar una teoría económica del comercio internacional ni integrar la dimensión global (el mercado mundial) del capitalismo, y esto es, precisamente, lo que Amin trató de hacer de forma sucesiva en su tesis, concebida como el «volumen quinto» de *El capital*, y en el metafórico «volumen sexto», escrito ininterrumpidamente durante los siguientes sesenta años (Amin 2010a, pp. 134 y 2011). Para ello, partió de la «hipótesis espacial subyacente», saltando desde el nacionalismo metodológico de Marx «a la mundialización del espacio dentro del cual opera la ley del valor» (Amin 1980a, p. 6):

El eje central de las conclusiones alcanzadas por mis esfuerzos está definido en la formulación de la «ley del valor globalizado», coherente, de una parte, con las bases de la ley del valor propia del capitalismo tal y como la descubrió Marx y, de otra, con las realidades del desarrollo globalizado desigual (Amin 2010a, p. 11).

Tomando «la acumulación por expropiación, no solamente en el origen (la “acumulación primitiva”) sino en todas las etapas de su despliegue» (Amin 2009a, p. 9), esta teoría de economía política internacional es una teoría de las relaciones entre el centro y la periferia y, por tanto, también, una teoría del desarrollo desigual:

El subdesarrollo no es una fase atrasada del desarrollo, sino un fenómeno moderno de la expansión capitalista mundial polarizante desde el inicio y configuradora de una distinción entre centros y periferias por un continuo ajuste estructural de las periferias a las demandas de la expansión mundial del capital que domina los centros (Amin 1994b, p. 68).

Y, sobre esa teoría general, espacio-planetaria e histórico-económica, se propuso después investigar por qué el capitalismo nació en Europa y no en las otras sociedades que compartieron con el feudalismo el modo de producción tributario. Así es como pasó de la teoría económica a la teoría de la historia, dando coherencia a su planteamiento de «la unidad de historia y teoría» (Amin 1994b, p. 60).<sup>12</sup> Para Amin, la «teoría es historia» (Amin 1996, p. 221; Amin 2014d) en razón de que «el capitalismo no existe fuera de la lucha de clases, del conflicto entre Estados y políticas»: en este sentido, «no hay teoría del capitalismo distinta de su historia. Teoría e his-

11 En el período 1955-1980, Amin relata actividades como consultor y activista en 89 países (Amin 2008) aunque, por sus otras memorias, consta que visitó en el mismo período varios más.

12 «Pensé que la construcción de una teoría de la acumulación a escala mundial requería una historia teórica de las formaciones sociales» (Amin 1994b, p. 61).

toria son indisociables, tanto como lo son la economía y la política» (Amin 2004, p. 15).

A partir de este enfoque de economía política pasado por el «test de la “larga duración”» (Amin 2009a, p. 8), Amin se fue adentrando en la problemática marxista de la conexión dinámica entre distribución y crecimiento, en el marco de las leyes (empíricas o de tendencia) del movimiento del capitalismo<sup>13</sup> para fundamentar una teoría de su crisis estructural, finalmente sistémica, y la subsiguiente transición al socialismo. Esta teoría y su praxis no se concibieron de modo mecanicista sino identificando, por medio de la interpretación histórica, los sujetos correspondientes a los dos mayores conflictos contemporáneos: los conflictos de clases y naciones (Amin 1980b).<sup>14</sup>

Esta fidelidad a la metodología y el enfoque teórico crítico de Marx llevó a Amin a revisar, cada veinte años, *El capital* (Amin 2013b, 2016b) sobre el trasfondo de los acontecimientos mundiales y de una biografía personal que ordenó retrospectivamente a partir de las dos fases de la globalización vista desde la periferia: la globalización controlada o negociada de la Guerra Fría (que dio lugar al derecho al desarrollo) y la globalización neoliberal o financiera a partir de 1990 (que llevó al segundo despertar del Sur).

### 3 Bandung, la ideología del desarrollo y el mito de la convergencia

Amin nació en el seno de una familia de la burguesía profesional egipcia y se crio en un ambiente cosmopolita e intercultural francoárabe. Su madre tenía ascendientes jacobinos y socialistas franceses, y su padre pertenecía a la aristocracia copta local. Durante la Segunda Guerra Mundial, y desde una prematura sensibilidad a favor de la justicia social, que le venía de las simpatías wafdistas de izquierdas y por la Unión Soviética de sus progenitores, ambos de profesión médica, se politizó precozmente convirtiéndose en partidario del comunismo en su paso por el Liceo Francés de Puerto Said. Dadas sus excepcionales dotes para las matemáticas y la física, sus padres lo enviaron en 1947 a terminar el bachillerato a uno de los liceos preparatorios para entrar en las Grandes Escuelas de París, pero Amin se decidió por la economía, que le abriría un horizonte profesional más compatible con «la acción militante» (Amin 1994b, p. 23).

El joven Samir combinó estos estudios —que exigían el ingreso previo en la Facultad de Derecho— con los de Ciencia política (con énfasis en Relaciones internacionales) en el Instituto de Estudios Políticos (la cantera de los enarcas luego conocida como Sciences Po), donde conoció a su compañera de vida, Isabelle Eynard, cuando ella estaba vendiendo *L’Humanité*. Después de obtener su diploma

13 Simplificando: *a*) ley de acumulación que entra en contradicción con *b*) ley de la tasa decreciente de ganancia, por *c*) tendencia a incrementar la composición orgánica del capital, y *d*) ley de concentración del capital que entra en contradicción con *e*) ley de la miseria creciente (polarización social), que se resuelve en *f*) inevitabilidad de la lucha de clases. Véase, para una interpretación más amplia, Mandel (2008) y su correspondencia en Amin (2010a).

14 «La historia de los dos últimos siglos puede interpretarse como animada por la lucha de los trabajadores y la lucha de las naciones victimizadas por la polarización mundial; en otras palabras, por las luchas libradas por las fuerzas “antisistémicas”, en la medida en que el sistema es, a la vez, de explotación del trabajo y de desigualdad de naciones» (Amin 2000a, p. 615).

en Ciencias políticas en 1952 y la licenciatura en Derecho por la Sorbona en 1953, Amin se graduó en Estadística en el Instituto de Estadística de la Universidad de París en 1956. En el ínterin, se integró activamente en el movimiento estudiantil de la Unión Nacional de Estudiantes de Francia (el Comité de Estudiantes Anticolonialistas conocido como Asociación HỒ Chí Minh, formado por la futura élite de dirigentes de los países que accedieron a la independencia) encuadrada en el PCF. Fueron esos años de formación en los que Amin no perdió la oportunidad de viajar por toda Europa occidental (España y Grecia incluidas), con visitas a la República Democrática de Alemania, Hungría y Checoslovaquia, una pasión de trotamundos que cultivaría el resto de su vida.

Después de la Conferencia Afroasiática de Bandung (1955) y la nacionalización del canal de Suez (1956), Amin volvió a Egipto con su título de doctorado en Economía política y recién casado con Isabelle. Militando en la facción Raia (prochina) del Partido Comunista Unificado, se integró en el Instituto de Planificación Económica (la Mwasasa Iqtisadia) del régimen de Nasser. Su trabajo consistía en realizar estudios sobre los principales sectores productivos del país, que acostumbró a abordar con una perspectiva de historia económica. Pero, ante la persecución de los comunistas (muy críticos con los modos antidemocráticos de Nasser), tuvo que escapar antes de ser arrestado y volvió a París aprovechando la invitación para una estancia en el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas de Francia (el futuro Insee), que funcionaba como oficina de planificación. Desde aquí, aceptó incorporarse como consejero técnico al Ministerio de Planificación del recién constituido Gobierno marxista-leninista de Mali, donde permaneció entre 1960 y 1963. En Mali, y en otras misiones en Guinea y Ghana, pudo comprobar la pretensión igualmente equivocada de asesores soviéticos, expertos del Banco Mundial y repatriados de la diáspora estudiantil reconvertidos en tecnócratas, de recomendar una estrategia de desarrollo basada en cerrar la brecha (maximizar el crecimiento económico, «la ideología del desarrollo») sin atender al deterioro de las condiciones sociales y la degradación de la democracia (un tema sobre el que volvería de forma recurrente a lo largo de su vida). Solo los expertos de la cooperación china con su apuesta por la industrialización integrada con el desarrollo rural campesino lo convencieron durante ese período, marcado por la ruptura chino-soviética y la decepción con el «mito de la convergencia» de la década del desarrollo de Naciones Unidas (Amin 1994b, pp. 14-15; Amin 2006a, 2014a; Sharay 2018).

Pertrechado con las doctrinas maoístas y muy identificado con la posición de Zhou Enlai en Bandung, Amin decidió orientarse hacia la vida académica e ingresó en la Universidad de Dakar (Senegal), involucrándose desde el inicio en el proyecto de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas de creación del Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación (IDEP, por sus siglas en inglés). Aquí empezó a dar formación en 1963

(en Contabilidad nacional, Técnicas de planificación, Proyecciones macroeconómicas y Experiencias africanas de desarrollo, sobre las que publicó varias monografías) y, después, se convirtió en su director entre 1970 y 1980, tras obtener, en 1966, la plaza de profesor titular (agregado) de Economía política en la Universidad de Poitiers y, luego, en la de París VIII (en Francia, impartió Economía internacional, Planificación, Historia económica del sistema mundial y Crítica de la teoría económica). Desde la sede de Vincennes de París VIII, Amin vivió el Mayo de 1968, «impensable sin la influencia de la Revolución Cultural china» (Amin 2003a, p. 84), contemplando la revuelta estudiantil y su orientación tercermundista con una mezcla de simpatía y escepticismo (Amin 1994b, 2006a, 2010a, 2014a; Dembélé 2011).

Durante su período como director del IDEP (1970-1980), Amin creó un consejo consultivo académico en el que se integraron investigadores como Dudley Seers y Celso Furtado y, gracias a la financiación de la cooperación de Italia y Suecia, convirtió al IDEP en un centro de formación, investigación y asistencia técnica a espejo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) dependiente de la Cepal: durante su mandato, se impartieron cursos en 25 capitales de países africanos (con profesores invitados internacionales como Norman Girvan, Fawzy Mansour, Thandika Mkandawire, Claude Meillassoux, Óscar Braun o Héctor Silva Michelena) y se apoyó con cientos de investigaciones la labor del G77 y el Movimiento de Países No Alineados; el propio Amin realizó misiones de planificación en Argelia, Túnez, Marruecos, Costa de Marfil, Congo, Madagascar, Tanzania y Burkina Faso. El IDEP organizó sendos encuentros: uno afrolatinoamericano en Senegal (al que asistieron Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Pablo Sánchez Casanova, André Gunder Frank, Aníbal Quijano, Enrique Oteiza o Maria da Conceição Tavares) y otro afroasiático en Madagascar, que culminaron en Santiago de Chile con el lanzamiento del Foro del Tercer Mundo (FTM) en 1973. El IDEP fue el semillero a partir del cual Amin fundó el Environnement pour le Développement de l’Afrique (Enda Tiers-Mond) en 1972,<sup>15</sup> el Codesria en 1973<sup>16</sup> y el FTM, finalmente creado en 1975 con el apoyo clave también de la cooperación sueca (incluido el compromiso personal de Olof Palme), para contrarrestar la influencia de la Society for International Development teledirigida por el Banco Mundial (Amin 1994b, 2003a).

En ese contexto, y con la irrupción de la teoría latinoamericana de la dependencia en Francia, Amin se animó a publicar su tesis. La idea central, la división centro-periferia, coincidía con los postulados de los independentistas latinoamericanos, partiendo de la deuda común con la teoría del intercambio desigual de Raúl Prebisch, que Amin reconoció como una de «las primeras lecturas» para la preparación de su investigación (Amin 2003a, p. 98). En ella, y primero que nadie, defendió que el subdesarrollo no es una etapa previa del desarrollo, sino el producto de la expansión del capitalismo a nivel

15 A esta ONG, encargada de realizar el *Informe Alternativo sobre África*, Amin donó su biblioteca personal (Guèye 2018).

16 Inicialmente, el Codesria fue concebido como una conferencia de directores de institutos de investigación de África, pilotada por la Fundación Rockefeller y controlada por los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Pero Amin, ya desde la dirección del IDEP, logró cambiar la orientación anglófona del proyecto para reconvertirlo en el Consejo para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en África, a imitación de Clacso (a cuyo nacimiento en México había sido invitado por Enrique Oteiza). Y, al final, logró llevar el Codesria a Dakar, gracias al apoyo del presidente de Senegal y antiguo compañero en París Léopold Sédar Senghor, con quien mantenía una relación de respeto intelectual (Codesria 2018).

mundial desde sus balbucesos mercantiles: «El verdadero problema del “subdesarrollo” es su génesis histórica» (Amin 1971, p. 15). Ahora bien, en vez de estudiar las apariencias o características estructurales del subdesarrollo como hacían los cepalinos (la heterogeneidad estructural, el dualismo o falta de articulación interna y la dependencia exterior comercial, financiera y tecnológica), el enfoque de Amin iba al núcleo del mismo subdesarrollo, adelantándose también a los teóricos del sistema-mundo a quienes se uniría más tarde en la Banda de los Cuatro: la lógica implacable de la acumulación internacional del modo de producción capitalista.

Así, la «esencia del problema de la acumulación en escala mundial» es la transferencia de valor desde las formaciones de la periferia precapitalista a las del centro capitalista desarrollado (Amin 1971, p. 11). Y el desarrollo resulta un «proceso único» que debe analizarse de acuerdo con una «teoría general» de las «relaciones entre el centro y la periferia», con el punto de que «la acumulación primitiva no se sitúa solamente en la prehistoria del capital; es permanente, contemporánea» (Amin 1971, pp. 33-34). La transferencia de valor se basa en «la ley absoluta del desarrollo capitalista» y su «cultura de valor de cambio», donde la ampliación incesante del mercado local, nacional e internacional para la realización de la plusvalía es la pulsión que permite sobrevivir a la tasa decreciente de ganancias generada por la competencia, siguiendo la lógica de la acumulación —la composición orgánica a favor del capital constante (maquinaria) en detrimento del variable (salarios) y las economías de escala (rendimientos crecientes) resultantes de la división técnica del trabajo—, lo que, en el modo de producción capitalista, hace que la capacidad de producir tienda a superar la de consumir (Amin 1971, pp. 119-118 y 127, 568; Amin en *Manifiesto* 1974, p. 165).

Puesto que «la integración en los mercados mundiales es el verdadero obstáculo para el desarrollo», el desarrollo económico de «la periferia del sistema mundial» debe ser autocentrado (Amin 1970, pp. 204 y 206), creando, de forma «voluntarista» (por medio de la planificación económica), una economía articulada en torno a los sectores de alta productividad («industrias industrializantes», integradas en el desarrollo rural y campesino) y en una «ruptura con el mercado mundial», lo que «cuestiona las bases de la especialización internacional [...], de las relaciones de desigualdad económica del mundo actual» (Amin 1971, pp. 40-43, 50 y 60). De lo contrario, si se asume la teoría de la ventaja comparativa (la «ideología apologética de las armonías universales»), «el desarrollo extravertido no es desarrollo sino desarrollo del subdesarrollo», o «crecimiento sin desarrollo», un proceso truncado (aquí Amin anticipa la problemática de la trampa de renta media), «constituido por fases de crecimiento extremadamente rápidas, “milagros económicos”, seguidos por bloqueos brutales, de “fracasos de despegue”», que se manifiestan en déficits gemelos externo e interno, como «fenómeno crónico en la historia del “Tercer Mundo”» (Amin 1971, pp. 40 y 361; Amin 1972, p. 483).

## 4 Polarización, desconexión, maldesarrollo y desarrollo alternativo

Para explicar este «desarrollo dependiente» (Amin 1973, p. 372), a cuya descripción sintomática (heterogeneidad estructural, desarticulación/dualismo y dependencia externa) añadió la «hipertrofia del sector terciario» urbano con «industrialización insuficiente y paro creciente» (Amin 1973, p. 193), Amin distinguió tres fases del «expansionismo» característico del capitalismo histórico: el «expansionismo mercantilista» de los siglos XVI al XVIII, el «expansionismo comercial del capitalismo premonopolista» de 1800-1880 y el «expansionismo del capitalismo imperialista» desde finales de esa centuria (Amin 1977, pp. 102-105). En la inmersión en la teoría del imperialismo, Amin echó mano del concepto de polarización (que venía de Perroux) para unificar la dialéctica centro-periferia de esas tres fases: «el proceso de polarización creciente de la riqueza en beneficio del centro» que la dinámica de la acumulación capitalista generó desde su «prehistoria» (Amin 1973, pp. 147 y 183).

La polarización estaba también en la raíz de los problemas del medio ambiente, que no había que buscar en una supuesta crisis ambiental y económica desatada por la subida de los precios del petróleo en octubre de 1973, aunque fuera un momento de quiebre,<sup>17</sup> sino en la crisis de la ideología del desarrollo (desarrollismo) —que reflejaba una «crisis estructural del imperialismo» (Amin 1978, p. 59)—,<sup>18</sup> constatable en el intercambio ecológico desigual. Amin ya había reparado en que la estructura de precios de las materias primas reproducía también «las condiciones desiguales de acceso a las riquezas naturales», un «derroche organizado a escala planetaria» que, históricamente, benefició al centro y convirtió a la periferia, a través del «proceso histórico de integración en el sistema mundial, en países subdesarrollados» (Amin 1977, pp. 26 y 138). Pues bien, las relaciones sociales de producción en torno a esas riquezas conducían a «una utilización que no siempre es la mejor desde el punto de vista de los intereses a largo plazo de la humanidad» (Amin 1977, p. 139). En ese sentido, el Programa del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), aunque buscaba recuperar el control de los recursos naturales para los países de la periferia y mejorar los términos de intercambio, resultaba inviable en el marco de la existente división internacional del trabajo, lo mismo que el diálogo Norte-Sur (Villaspere y Grummet 1980) y sus recetas de cooperación internacional por medio del keynesianismo global o la agenda de las necesidades básicas (Amin 1980c).

Frente a ello, y siguiendo el modelo de desarrollo de China,<sup>19</sup> era necesario realizar la «desconexión de la división internacional del trabajo» y poner en marcha una «estrategia de desarrollo nacional autosuficiente» reforzada por una «estrategia colectiva de

17 Para Amin (1979, p. 65), «octubre de 1973 es el punto de inflexión en la historia de las relaciones internacionales, el punto en el que los países del Tercer Mundo toman conciencia no de sus derechos, sino de su poder».

18 «La crisis empieza en la segunda mitad de la década de los sesenta con la crisis del dólar, la intervención militar de Estados Unidos en Vietnam y la crisis ideológica de 1968. La crisis del petróleo de 1973 y la derrota de Estados Unidos en Vietnam en 1975 confirman que la crisis es una crisis en la relación Norte-Sur, esto es, una crisis en el imperialismo» (Amin 1982a, p. 176).

19 Basado en la abolición de la propiedad privada de la tierra y la planta industrial, la prioridad dada al desarrollo de la agricultura (una industrialización para la revolución agrícola en la que la industria ligera sirve de mercado para la industria pesada) y la distribución igualitaria del ingreso sin imponer el ahorro forzoso a los campesinos (Amin 1981a).

autosuficiencia» (Amin 1979, p. 69) que sustituyera las relaciones Norte-Sur por una genuina «cooperación Sur-Sur» (CSS) y «cooperaciones triangulares Sur-Sur» (Amin 1980c, pp. 16-17). La desconexión, en realidad, se convertía en «la interconexión del "Tercer" y "Cuarto" Mundo en una nueva perspectiva global» (Amin 1981b, p. 546) que daba coherencia interna a la «estrategia de no alineamiento» (Amin 1982a, p. 200). Por eso, el «desarrollo autosuficiente» no era «sinónimo de autarquía» (Amin 1981b, p. 549), sino de una CSS «que no debería ser ocasión o vehículo para reproducir entre los países del Tercer Mundo las relaciones de hegemonía y subordinación» centro-periferia (Amin 1979, p. 72).

Tras la clausura unilateral del diálogo Norte-Sur por el presidente Reagan en la Conferencia Económica Internacional de Cancún (1981) y una vez liquidada la acción colectiva del G77 con la crisis inducida de la deuda, Amin acentuó estos planteamientos a medida que la alternativa de Washington para los países del Sur fue el ajuste estructural permanente del FMI y el Banco Mundial y la «vuelta a su papel comprador», evidenciada con los acuerdos de Lomé de la Comunidad Económica Europea para dividir al Tercer Mundo con los países ACP (Amin 1982b, 1994b, p. 129; 1989). Dada la «asimetría» fundante del desarrollo desigual del capitalismo entre el centro (y su desarrollo autocentrado guiado por la dinámica de las relaciones sociales internas del que se beneficiaban todos los sectores sociales) y la periferia (y su desarrollo extravertido dependiente de los centros que solo beneficiaba a las burguesías compradoras y las clases medias), la contradicción centro-periferia, «inmanente al sistema capitalista», solo se podía resolver en la periferia mediante la desconexión (Amin 1985a, pp. 26 y 37). Amin no se cansó de repetir con escaso éxito que la desconexión «no es de ningún modo sinónimo de autarquía», sino «el control nacional de la acumulación» como «condición» para un «desarrollo autocentrado» de «contenido popular» (Amin 1985a, pp. 47-48 y 118; 1987).

A mediados de la década de los ochenta, Amin buscó fundamentar sus posiciones políticas a favor de la desconexión por medio de una teoría de la historia del desarrollo del capitalismo. Esto lo llevó a adentrarse en el campo de la historia de las civilizaciones y las religiones, que ya había explorado en alguno de sus trabajos de la década anterior, cuando empezó a marcar una línea de pensamiento «antieconomicista y antioccidentalocéntrico» (Amin 1977, p. 1).<sup>20</sup> La razón por la que el modo de producción tributario específico de Europa —el feudalismo— dio paso al capitalismo fue por su menor centralización del poder político en comparación con las sociedades del antiguo Egipto, el Califato Pérsico-Árabe, India o China. Esta flexibilidad dio una ventaja decisiva a Europa, entonces periférica, cuando el desarrollo de sus fuerzas productivas puso en marcha «la ley de desarrollo desigual», gracias a la expansión y conquista del mercado mundial (Amin 1985b, p. 207) y cuando el «eurocentrismo», como producto de este desarrollo desigual e

20 Para Amin, el economicismo es la ideología propia exclusivamente del modo de producción capitalista por la cual la ciencia económica produce «la reducción del hecho social al hecho económico» (Amin 1971, pp. 33-34). Sobre el occidentalocentrismo, véase también Amin (1980b, 1980d).

ideología de acompañamiento, fue «usado como justificación de la expansión capitalista europea» (Amin 1985b, p. 205).

El trabajo sobre el eurocentrismo de 1988 (ampliado en una segunda edición en 2009) es una de las contribuciones mayores de Samir Amin al pensamiento social. En él defiende su tesis habermasiana de la modernidad inacabada (la modernidad «es la reivindicación de que los seres humanos, individual o colectivamente, pueden y deben hacer su propia historia»), que lo llevará a confrontar más tarde con el posmodernismo (Amin 2009b, p. 13; 1998). Dando la vuelta al argumento culturalista de Max Weber, la divergencia y asimetría entre el centro y la periferia (la superioridad histórica occidental) no se debió, para Amin, a ningún espíritu religioso (al protestantismo): «Las interpretaciones religiosas fueron, por el contrario, más el producto de las necesidades de transformación social que sus causas» (Amin 2009b, p. 8). Desde la Ilustración, «la emergencia del capitalismo y la emergencia de la modernidad constituyen dos caras de una misma realidad» (Amin 2009b, p. 14); una realidad que se empezó a construir socialmente desde el Renacimiento, desde 1492 (el momento de cristalización del eurocentrismo), cuando la cultura europea se volvió universalista (que no universal) y afirmó su superioridad en términos de su fe («el mito de la cristianofilia») y sus orígenes (el «mito de la herencia griega», en realidad helenística y, por tanto, oriental y levantina, como la herencia judeocristiana). El eurocentrismo fue la ideología racista y supremacista del «Occidente eterno» frente al «Otro (Oriente)» inferior al que se le expropió hasta de sus referencias espaciales (Amin 2009b, pp. 156 y 165). Como el eurocentrismo se relacionó históricamente con «la destrucción de los pueblos y las civilizaciones que han resistido su propagación» (Amin 2009b, p. 185), solo había una «única acción realista» para el resto: la desconexión (Amin 2009b, p. 187), porque la opción de la liberalización conducía al «maldesarrollo», esto es, a «un simple ajuste a las demandas de expansión del sistema mundial» que, «en el mejor caso, lleva a un “equilibrio” regresivo y estancado» (Amin 1989, p. 19). Así, al final de la década de los ochenta, Amin volvió a reivindicar «un desarrollo alternativo [...] nacional y popular» reforzado, «por medio de la cooperación Sur-Sur y de la evolución gradual del sistema mundial, hacia un policentrismo político y económico mejor equilibrado» (Amin 1989, p. 19). Esta aspiración no se vería colmada hasta después de una década.

## 5 Imperio del caos, teoría de la crisis e imperialismo permanente

El hundimiento del bloque comunista no desalentó a Amin, quien retomó sus argumentos con energías renovadas sobre «la crisis de civilización del capitalismo maduro» y el inicio de una «cri-

sis estructural» que había empezado a formular en la década de los setenta cuando, tras la derrota de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, habló de la «segunda crisis del imperialismo» (Amin 1977, pp. 2 y 103). En 1990, Amin se puso a la tarea de combatir el discurso del fin de la historia y denunció la «irracionalidad» y «barbarie» del «capitalismo realmente existente»,<sup>21</sup> materializadas en «el desempleo, la polarización del desarrollo mundial y el despilfarro ecológico» (Amin 1990, pp. 11-12).

Sobre estos dos últimos puntos, Amin anticipó la tesis de la desindustrialización prematura al predecir la ampliación de la brecha de industrialización entre la periferia y el centro que, simplemente, recurriría a externalizar las fases más intensivas en empleo (en una reedición del sistema del *putting-out* para la sobreexplotación del ejército de reserva), quedándose con el control de cinco áreas clave (los monopolios de tecnología, finanzas, recursos naturales, comunicaciones y armamentos) dentro de las cuales operaba la «ley del valor globalizado» (Amin 1994b, p. 103; 1997, pp. 3-5; 2000a, p. 602). En cuanto al problema ambiental, Amin avanzó una línea vanguardista de reivindicación del limitarianismo en clave ecosocialista:

Hablar de desarrollo sostenible es un disparate a menos que aceptemos que el sistema social deba ser reorganizado de tal manera que las decisiones de producción se basen efectivamente en las necesidades definidas antes de la producción, en lugar de basar las necesidades en las decisiones de producción. Bajo el presente sistema, podemos mantener todas las discusiones que queramos sobre los peligros del desarrollo para el futuro del planeta, pero no hay manera de frenar la locura destructiva (Amin 1992a, p. 525).

Frente al pensamiento único neoliberal y sus corifeos de la «secta de los economistas puros» (Amin 2000a, p. 583), Amin predijo en numerosas ocasiones lo que vendría después de 2008, apelando a las mismas causas que el marxismo, el institucionalismo y el poskeynsianismo y sus distintas integraciones han aducido desde entonces para explicar el actual estancamiento secular. Para Amin, la polarización resultante de los efectos de la «ley del valor globalizado» (Amin 1996, p. 220) y la desigualdad creciente por el funcionamiento de la ideología del mercado autorregulado, «el desequilibrio estructural en el que la oferta excede a la demanda» (Amin 1998, p. 43), minaban las posibilidades de expansión del sistema, precisamente, «porque su crecimiento exponencial», como el del cáncer, «es un crecimiento que no puede ser sostenido indefinidamente» (Amin 1998, pp. 23-24). La opción del «socialismo o barbarie», entendiendo esta última como «destrucción del medio ambiente», resultaba ineludible (Amin 1992a, p. 528) y, por lo mismo, volvería a plantearla a raíz del estallido de la crisis financiera internacional de 2008.

Una vez que se agotó la colaboración de la cooperación sueca, Amin promovió, desde la plataforma del FTM, el Foro Mundial de Al-

21 Este giro irónico (para contraponerlo al del socialismo realmente existente en trance de desaparición) empezó a usarlo en 1989 (Amin 1989, pp. 166, 185, 192 y 330).

ternativas (FMA), lanzado desde El Cairo junto con otras 30 figuras líderes del pensamiento crítico en 1997 (WFA 1997). El FMA intentó participar en el Foro Económico Mundial de Davos de 1999, pero, ante la oposición de los organizadores, se subsumió en el Foro Social Mundial a partir de 2001, gracias al apoyo del Partido de los Trabajadores de Brasil (Amin 2006a, 2014c). En este contexto, Samir se convirtió en referente del movimiento alterglobalizador y en un crítico muy destacado de la «globalización neoliberal» o «globalización financiera» (Amin 1997, pp. 4 y 102). En oposición a la «globalización "controlada"» del período de la Guerra Fría (Amin 1996, pp. 249-250), esta nueva globalización erosionó «los tres subsistemas que formaron las bases del crecimiento y el desarrollismo de posguerra (el estado de bienestar nacional en Occidente, el proyecto nacional burgués de Bandung en el Tercer Mundo y el soviétismo en el bloque del Este)» (Amin 1997, p. 34). En este sentido, el «neoliberalismo globalizado» —como «utopía reaccionaria» (y su «ideología de acompañamiento, el posmodernismo») y como «eufemismo para la palabra prohibida: "imperialismo"»— era un proyecto cuya realización nunca se podría llevar a cabo —una «utopía negativa»—, ya que sus dogmas en forma de las políticas de desregulación, liberalización y privatización del Consenso de Washington acabarían encerrando al capitalismo en un «estancamiento fatal» (Amin 1998, pp. 9, 43, 45 y 101; 2004, p. 11).

Amin describió este «imperio del caos» (Amin 1992b) como el resultado inescapable de la eliminación de los controles establecidos en el período de posguerra a la mercantilización del trabajo (por el pacto keynesiano y el modelo soviético) y del dinero (la supervisión estatal sobre la creación de dinero y el control de la cuenta de capitales derivada del funcionamiento del patrón oro-dólar), mientras que la despreocupación por la mercantilización de la naturaleza hizo explotar la «bomba de tiempo» de la «degradación ambiental a escala planetaria» (Amin 1996, pp. 227-228; 1997, p. 94). La «nueva globalización» propulsada por la «constelación tripolar de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea», bajo el liderazgo militar americano, tenía el objetivo de preservar y subordinar a la periferia (su «ejército de reserva de trabajo» y sus «recursos naturales indispensables») para la expansión del capital en su «orgía de la especulación financiera» (Amin 1992b, pp. 10-11 y 13). Esta «globalización financiera» era de doble rasero, con «apertura de las fronteras al capital pero su cierre para los seres humanos»<sup>22</sup> y, pese al triunfalismo de la economía de la oferta, resultaba «extremadamente frágil» hasta el punto de que llevaría, «a corto plazo [...], a la inestabilidad permanente» (Amin 1997, pp. 4 y 75-76). En ese sentido, la crisis asiática fue el primer aldabonazo perfectamente predecible del «colapso de la dimensión financiera de la globalización» (Amin 2000b, p. 2158).

Así, «la ecuación "ajuste-desconexión"» (Amin 1989, p. 109) o «ajuste versus desarrollo» seguía tan vigente como la «dependen-

22 Para Amin, no hay un verdadero mercado mundial globalizado, porque el mercado «está truncado y restringido a los bienes y el capital; a pesar de las migraciones internacionales, nunca ha habido ninguna sugerencia de un "mercado mundial de trabajo" y no hay perspectiva de que lo haya. La teoría económica liberal demuestra que esa movilidad de un factor de producción singular (el capital), mientras los otros dos (el trabajo y los recursos naturales) son prisioneros de la geografía natural y política, no puede llevar a uniformizar la productividad mundial y las condiciones sociales» (Amin 1990, p. 15).

cia» —que Amin recuperó, tras sus críticas iniciales de la década de los setenta— en contra del *Diktat* neoliberal: la dependencia y «compradorización de las clases privilegiadas» eran las dos caras de la misma moneda en la periferia y solo China (y, en menor medida, Cuba y Vietnam) resultaban una excepción gracias a haber practicado la desconexión (Amin 1992b, pp. 38 y 41-42). Amin acertó al señalar que, precisamente por haber desconectado, China «podría ser capaz de jugar en el futuro el juego sutil de una integración más pronunciada en la economía mundial sin tener que renunciar a su propia autosuficiencia nacional» (Amin 1992b, p. 41).<sup>23</sup> Y, mucho antes que la mayoría, intuyó también que el discurso neoliberal (y su correlato académico posmoderno) empezaba a agrietarse en el torbellino del «desorden mundial» (Amin 1994c, p. 119) que condujo a la crisis asiática: «El viento está cambiando de dirección para soplar del lado de la razón» (Amin 1997, p. XXXIV).

Y la razón recomendaba pensar que la hegemonía estadounidense, como todas las hegemonías anteriores, no era «la excepción a la regla» del «conflicto entre las partes que pone fin a la hegemonía» (Amin 1997, p. 3). Así, la hegemonía resultaba «tan frágil y precaria como la globalización de las estructuras a través de las cuales opera» (Amin 1997, p. 119). Concretamente, el gigante déficit exterior de Estados Unidos producto de una hegemonía militar con la que disfrazaba su «falsa hegemonía» económica (Amin 1997, p. 37), promoviendo una «globalización a través del mercado» (Amin 1994b, p. 123) en la que, en vez de ajustarse los fuertes a los débiles (como en el período de la globalización negociada), pasaba «exactamente lo opuesto [...]: el ajuste de los débiles a las demandas ordenadas por los más fuertes» (Amin 2007, p. 1153) gracias a la exigencia de liberalización de la cuenta de capital impuesta por «la autoridad monetaria colonial colectiva» del FMI (Amin 2003a, p. 92).<sup>24</sup>

Al iniciar el siglo XXI, Amin replanteó la teoría del imperialismo a la luz de su teoría de la excepcionalidad histórica europea, de la precoz transición del feudalismo al capitalismo, cerrando el círculo de su teoría general de la acumulación a escala mundial: polarización, imperialismo y globalización se convirtieron en equivalentes. Para Amin, la mundialización estuvo asociada al capitalismo desde la conquista de América, así que fue, «por naturaleza, polarizante»: la globalización es «sinónimo del imperialismo». <sup>25</sup> El imperialismo «no es, pues, un estadio —un estadio supremo— del capitalismo, sino que constituye su carácter permanente» (Amin 2001b, pp. 16 y 19). Si la «polarización es inmanente a la expansión global del capital», la razón de ello está en la «naturaleza truncada del mercado mundial», un mercado de bienes y capitales en constante ampliación, mientras que las migraciones internacionales son controladas estrechamente y los mercados de trabajo son segmentados entre un «ejército activo» (los segmentos más productivos de la mano de obra) y un «ejército de reserva» (los

23 «El desarrollo de China amenaza todos los equilibrios mundiales. Y es por ello que Estados Unidos se sentirá amenazado por ese desarrollo. Opino que Estados Unidos y China serán los mayores antagonistas en el conflicto futuro» (Amin 1994c, p. 125).

24 «El FMI impulsó la apertura de cuenta de capital para facilitar el endeudamiento de Estados Unidos, permitir al capital especulativo participar en la carrera del pillaje y someter las monedas del Sur a devaluación sistemática. Esta devaluación, a su vez, hace posible que los activos locales en estos países sean comprados por casi nada, con evidente ventaja de las corporaciones transnacionales» (Amin 2006c).

25 En su primera fase mercantilista, el imperialismo que provocó «la destrucción de las civilizaciones indígenas, y su hispanización-cristianización, o simplemente el total genocidio sobre el que se construyó Estados Unidos» (Amin 2001a). «En su nacimiento, el capitalismo fue inaugurado por un gigantesco etnogenocidio, el de las civilizaciones precolombinas» (Amin 2009c, p. 30), que exigió la trata de esclavos en África, «una sangría que retrasa en medio milenio el progreso del continente» (Amin 2009a, p. 68). El imperialismo y su sistema de acumulación por expropiación permanente «destruyeron también las capacidades de producción industrial (artesanado y manufacturas) de regiones antes y durante mucho tiempo más prósperas que la propia Europa», como China e India (Amin 2009a, pp. 68-69). La prohibición de la industrialización por las administraciones coloniales «hizo el resto y “desarrolló el subdesarrollo” de Asia y África durante los siglos XIX y XX» (Amin 2009a, p. 69).

segmentos masivos de baja productividad) (Amin 2000a, pp. 600 y 602). Dado que el sesgo del progreso tecnológico tiende «a incrementar el capital y reducir la mano de obra», la incapacidad del capitalismo «para absorber la “reserva” en que se ha convertido la mayor parte de la población mundial define los límites históricos de este sistema social, la irracionalidad de su racionalidad» (Amin 2000a, p. 602).

La intensificación de las desigualdades entre personas y países, como correlato de la ley de la miseria relativa creciente y de la miseria esencial (al cercenar, por medio de la alienación económica, las posibilidades de desarrollo/perfeccionamiento humano y separar el potencial imaginativo de la democracia de su existencia real como democracia de baja intensidad), recuerda que «el capitalismo es solo un paréntesis en la historia y no su final» (Amin 2004, pp. 29-31). Además, el empobrecimiento también es un fenómeno absoluto provocado por el proceso de acumulación de capital en la agricultura que, sin la «gigantesca válvula de seguridad que representaba la emigración a América» (Amin 2009b, p. 71), solo puede producir mayor pobreza y marginación urbana: es la tesis de la «modernización de la pobreza» como espejo del paradójico «desarrollo del subdesarrollo» (Amin 2004, pp. 34 y 40).

El imperialismo de nuevo cuño que imponía esta eterna acumulación por desposesión es el «imperialismo colectivo de la Tríada»; la asociación jerárquica de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, los centros de un «sistema senil» que ha entrado en declive pero que, no por ello, es diferente del colonialismo del siglo XIX o la mafia del siglo XX: es «violento», «genocida» y puede llevar a la «autodestrucción de la humanidad» (Amin 2004, pp. 22, 24, 31 y 34). Dado que la pretensión de Estados Unidos es «extender la doctrina de Monroe a todo el planeta», el imperialismo colectivo se subordina al proyecto hegemónico de Estados Unidos de control de los recursos naturales gracias a la mezcla de dominación y consenso que le proporcionan sus ventajas militares (monopolio que escapa de las reglas del mercado al beneficiarse la industria militar del apoyo del Estado) y culturales (monopolio mediático-popcultural y de la agenda de cooperación internacional por medio del Banco Mundial, «Ministerio de Propaganda del G7») (Amin 2003b, pp. 47 y 52; 2004, pp. 25 y 105).<sup>26</sup> Todos aquellos países, como «Siria, Irak e Irán», que se opongan a dicho control sobre los recursos naturales, que es el que proporciona a Estados Unidos la superioridad sobre los aliados de la Tríada, deben ser abatidos, y cualquier alianza del eje París-Berlín con Moscú, Delhi y Pekín debe ser cortocircuitada (Amin 2003b, pp. 58 y 62; 2004, p. 94). En este sentido, Estados Unidos no ejerce su dominio por medio de ventajas económicas, sino que «vive como un parásito en detrimento de sus socios» y como un «predador» de recursos del Tercer Mundo (con el que mantiene una «guerra permanente») para compensar su desequilibrio exterior (Amin 2004, pp. 24 y 104-106).

26 Las críticas de Amin a la arquitectura de la cooperación interancional fueron constantes desde la publicación de su tesis doctoral, en la que denunció la función estabilizadora y antidesarrollista de la ayuda que, en realidad, era una ayuda reversa (Amin 1971, 2009b, 2009d). Amin desmontó las sucesivas agendas del Banco Mundial, contenidas en los informes Pearson (Amin 1970, 1972), Brandt (Amin 1980c) y Berg (1982b). También desmenuzó las políticas de ajuste estructural de las tres hermanas de Bretton Woods y la OCDE, así como de liberalización comercial de Europa con los países ACP (Amin 1989, 1992b, 1997). A continuación, puso de manifiesto las limitaciones de las ONG de la industria de la ayuda y su papel ideológico, esencialmente legitimador de las políticas neoliberales antidesarrollistas de rostro humano (reducción de la pobreza) contenidas en las agendas de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (Amin 1994a, 2001a, 2004, 2006c, 2009b, 2009e). Asimismo, previno contra los intentos de cooptar la CSS, frente a la genuina cooperación económica que se había iniciado en Bandung (Amin 1979, 1981b, 1982b, 1989, 1997), que reclamó al final como alternativa a la ayuda para un desarrollo aut centrado (Amin 2009a, 2009d, 2015b, 2016c).

## 6 Lumpendesarrollo, emergencia y vuelta al desarrollo autocentrado

«El capitalismo es histórico; tiene un comienzo y tendrá un final» (Amin 2009a, p. 65). La crisis financiera de 2008, que se inscribió «en la larga crisis del capitalismo» (Amin 2009a, p. 10), no cogió a Amin por sorpresa, ya que venía pronosticándola desde que formuló, con André Gunder Frank en 1974, la teoría de la superación de la «crisis estructural» mediante un «nuevo modelo de acumulación» (*Manifiesto* 1974, p. 136), basado en ese proceso articulado de la deslocalización y el control centralizado de la producción, que luego se llamó «cadenas globales de valor». <sup>27</sup> Esta crisis podía ser analizada en paralelo con la otra crisis sistémica de 1873, que llevó a la oleada de globalización y financiarización del imperialismo anterior a 1914 y que desembocó en la Primera y Segunda Guerra Mundial (como conflictos interimperialistas), con la crisis de 1929 de por medio y las resistencias antiimperialistas (contramovimientos) de las revoluciones soviética y china. Pero la crisis de 2008 era diferente de la de 1929, porque la clase dominante se había convertido ya en plutocracia rentista (el capitalismo patrimonial del que enseguida hablaría de modo más circunspecto Thomas Piketty), la beneficiaria de una «renta imperialista» derivada del control de los cinco monopolios por el «imperialismo colectivo de la Tríada», que estaba en «guerra permanente contra los Estados y los pueblos de las periferias recalcitrantes» (Amin 2009a, pp. 13 y 222). En esa guerra, también había que incluir las armas de desinformación masiva del «sacerdocio de los medios», que solo respondían a lo que de ellos esperaban sus propietarios de la «aristocracia financiera» (Amin 2013a, p. 37). Para Amin, la dominación de los monopolios generalizados y no al revés fue el motor de la financiarización que hizo explotar la crisis y, en el ínterin, permitió «concentrar en beneficio propio una proporción cada vez mayor del volumen de beneficios realizado en la economía real», a modo de «rentas de monopolios» (Amin 2009a, p. 38). <sup>28</sup>

En este sentido, la dimensión ambiental de la crisis sistémica —«no una crisis en U, sino una crisis en L» (John y PM 2018, p. 13)— tomó cada vez mayor protagonismo en el análisis (y en la acción). Y, de nuevo, el punto de partida fue Marx, con sus consideraciones sobre el carácter destructivo de la acumulación de capital por la lógica del valor de cambio respecto del trabajo (la alienación económica) y los recursos naturales (la depreciación del futuro): «La actual expansión del capitalismo está destruyendo el planeta y la humanidad» (Amin 2009e, 2010a, 2010b); de ahí la preocupación de Amin por la «nueva cuestión agraria», derivada de la lógica del descuento futuro del capital, contraria a la lógica campesina de preservar el valor de uso del patrimonio (Amin 1992a). Por el contrario, la lógica del valor de cambio impuesta por el capital estaba produciendo una destrucción de «las bases para la reproducción

27 Como recuerda el propio Amin (2009a, 2015a), él y Frank predijeron «la profunda mutación en la división internacional del trabajo» del capitalismo: «Mediante el monopolio de la tecnología, se tendría en el centro una concentración de la industria clave y del control de todo el sistema productivo. Correlativamente, se trataría de una transferencia hacia la periferia del aparato industrial clásico, pero una transferencia desigual y polarizada en algunos puntos» (Amin en *Manifiesto* 1974, p. 156). Hopkins y Wallerstein (1982, pp. 59-60) usaron la expresión *commodity chains*.

28 Amin siguió, desde el principio, las tesis de Baran y Sweezy sobre la tendencia al crecimiento de los salarios por debajo de la productividad, lo que, al generar un excedente cada vez mayor, introducía una tendencia subyacente al estancamiento de la economía (en ausencia de su consumo vía inversión pública) y empujaba a la explotación imperialista (el consumo improductivo vía gasto militar para el control de mercados y recursos naturales y la obtención de rentas monopolísticas) o a la huida hacia delante de la financiarización que presionaba también internamente para la conversión de servicios públicos (sanidad y educación) en nuevas oportunidades de negocios privados vía privatización (Amin 2012).

de los medios de producción y de la vida» de «inmensas proporciones», dejando a los campesinos con el único horizonte de «un barrio planetario de chabolas» (Amin 2004, pp. 33-35).<sup>29</sup> Por tanto, la cuestión de los recursos naturales no solo era un problema de haber «franqueado un umbral de escasez relativa, lo que da al conflicto por su control a escala mundial una dimensión decisiva en la geopolítica/geoestrategia de los centros» (Amin 2009a, p. 204). Era también un problema de (in)justicia ambiental —el «acceso al uso» y «una repartición, de hecho y de derecho, igual y abierta a todos los pueblos o, al contrario, reservada para el beneficio exclusivo de algunos de ellos» (Amin 2009a, p. 43)—, debido a la existencia de intercambio ecológico desigual.<sup>30</sup> Y, por último y sobre todo, la cuestión ambiental tenía que ver con «"otro estilo de consumo y de vida" diferente del que hace aparentemente feliz a los pueblos de los países opulentos y del que se da en el imaginario de sus víctimas» (Amin 2009a, p. 49). Este nuevo estilo solo sería factible saliendo, no de la crisis del capitalismo con soluciones de crecimiento verde y sostenibilidad blanda, sino del capitalismo en crisis, y dejando atrás su «principio de la acumulación sin fin [...] de crecimiento exponencial», como habían anticipado Mill y Keynes, este último reivindicado como auténtico «utopista comunista» (Amin 2009a, p. 241). En suma, la alternativa al capitalismo, «el reconocimiento del valor de uso [...] que implica el socialismo» solo podrá ser ecológica «o no será» (Amin 2009c, 2010b, p. 18).<sup>31</sup>

Además de la transición ecológica, en la que cada vez se mostró más interesado,<sup>32</sup> Amin volvió al final de sus días a la vieja tesis de la imposibilidad de la convergencia y su alternativa: la desconexión. En un contexto en el que la huella ecológica de los países centrales multiplicaba por cuatro la media mundial, habiendo desbordado la biocapacidad de carga del planeta (Amin 2009e), la idea de la convergencia de la periferia mediante un proceso interno de acumulación por desposesión del campesinado resultaba totalmente inviable en el contexto de la globalización, que «es el nombre que los monopolios han dado a los requerimientos a través de los cuales controlan los sistemas de producción en las periferias» mediante la explotación de los recursos naturales y el trabajo, para la «maximización de la renta imperialista» (Amin 2014e, p. XIX). Para que Asia y África pudieran «converger por imitación», serían necesarias «cinco o seis Américas» (Amin 2014e, p. XXV).

La única alternativa era, pues, la «desglobalización», el nuevo sinónimo para la desconexión (Amin 2013a, p. 143), siguiendo el itinerario marcado por el único país que verdaderamente se podía considerar emergente (China), en la medida en que «su Gobierno se guio por el objetivo de construir una economía autocrática que, al estar abierta al mundo, afirmó por lo mismo su soberanía económica nacional» (Amin 2014e, p. XXXVI). Frente al «lumpen-desarrollo», que es «el producto de la desintegración social acelerada por el modelo de "desarrollo" [...] impuesto por los monopolios

29 «Esta expropiación de los campesinados (de Asia, África y América Latina) constituye la forma contemporánea más importante de la tendencia a la pauperización (en el sentido que daba Marx a esta "ley") asociada a la acumulación. Su puesta en práctica es indisociable de las estrategias de captación de la renta imperialista por parte de los oligopolios» (Amin 2004, p. 15).

30 «La explotación de los recursos no renovables del Sur en beneficio exclusivo del despilfarro del consumo en el Norte es igualmente una forma de acumulación por expropiación. Mediante el intercambio de estos recursos por bienes y servicios renovables, es el futuro de los pueblos del Sur el que se sacrifica en el altar de los sobrebeneficios de los oligopolios imperialistas» (Amin 2009a, p. 72).

31 «Marx ya incluyó en su crítica el desequilibrio producido por la lógica del capitalismo en el metabolismo entre la naturaleza y los seres humanos; un desequilibrio que, desde entonces, se ha vuelto extremadamente peligroso. Lo que muchos ecologistas contemporáneos no entienden, desafortunadamente, es que restablecer el equilibrio es imposible sin una ruptura radical con la lógica del capital» (Amin 2016b).

32 En el último Foro Social Mundial al que Amin asistió fue uno de los fundadores de la Global University for Sustainability (Global U) que, con fuerte apoyo de China, se estableció con el objetivo de trabajar por «la justicia ecológica y la justicia socioeconómica» en aras de «una nueva humanidad sostenible en la tierra»: <https://our-global-u.org/oguoorg/global-university-for-sustainability/>, acceso 26 de junio de 2019.

del centro imperialista» sobre la base de una «competitividad trunca» propia del sistema de maquilas (Amin 2013a, p. 47; 2014e, p. XXVI), la emergencia era otra cosa muy distinta del mero crecimiento de las exportaciones o el PIB per cápita. La emergencia es «el crecimiento sostenido de la producción industrial en un Estado y un fortalecimiento de la capacidad de estas industrias para ser competitivas a escala global», considerando que las industrias extractivas deben ser excluidas de dicha definición y que la competitividad es la de todo el sistema productivo (Amin 2013a, pp. 43-44). Ello requiere construir un «proyecto coherente de sistema de producción nacional autocentrado, que asegure a la gran mayoría de la clase trabajadora cosechar los beneficios del crecimiento» (Amin 2014e, p. XXXVII). La emergencia implica que el sistema productivo se ha entrenado previamente acumulando capacidades tecnológicas a partir del mercado doméstico desarrollado (con el aumento de la educación de la población y la expansión de las clases medias) y presupone que el Estado ejerce la soberanía nacional sobre sus recursos naturales (empezando por la soberanía alimentaria) y aplica políticas industriales: «La emergencia es tanto un proyecto político como económico» (Amin 2013a, pp. 43-46) y su éxito económico se debe medir «por la habilidad para reducir la dominación de los centros capitalistas»; habilidad que «es inseparable, por tanto, de su política exterior» (Amin 2014e, p. XXXVII).

En la República Popular China, desde su mismo origen, la cuestión no fue la convergencia, sino «qué producir y cómo producir» (Amin 1977, p. 238) y «el maoísmo puso en marcha una transformación social gigantesca que sentó los fundamentos para el crecimiento económico posterior» (Amin 1997, p. 100).<sup>33</sup> Dicho crecimiento se basó en una inserción controlada en la economía mundial, manteniéndose al margen de la globalización financiera (al conservar el control de su moneda y mantener las restricciones al flujo internacional de capitales, que no impidieron a China convertirse en primer destino de la inversión extranjera directa), poniendo su ventaja comparativa (la enorme masa de mano de obra barata) al servicio de un proyecto de desarrollo nacional en el que la tierra siguió siendo de propiedad colectiva (lo que garantiza la soberanía alimentaria) y el Estado mantuvo la soberanía sobre los recursos naturales y el control del sistema financiero (lo que subordina la lógica del capital a la del trabajo) (Amin 2000b, 2009a, 2013a).

## 7 Consideraciones finales: desarrollo y transición al socialismo

Dado que la crisis del capitalismo es también una crisis de la hegemonía de Estados Unidos, la pregunta era si China (cuya aspiración no es la convergencia, sino construir una sociedad so-

33 «Durante las tres décadas de maoísmo (de 1950 a 1980), China ya logró anotar tasas de crecimiento del doble de las de India o de cualquier región del Tercer Mundo; el desempeño de las dos últimas décadas del siglo XX aparece, a esa luz, tanto más extraordinario. Ninguna región importante del mundo nunca antes lo ha hecho mejor» (Amin 2006b, p. 26).

cialista próspera) tomaría el relevo para una nueva «globalización sin hegemonía», como Amin deseaba (Amin 2009a, p. 248; 2015b). Mientras tanto, propuso que China reconstruyera «un “nuevo frente del Sur” (¿Bandung 2?) capaz de soportar las iniciativas independientes de los pueblos y los Estados del Sur» (Amin 2013a, p. 82). Y, así, volvió sobre su idea del «desarrollo alternativo» a partir de la articulación de las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo autosuficiente de 1979: soberanía alimentaria (desarrollo rural campesino con desagrarización gradual), diversificación de la estructura productiva (industrialización), inversión en infraestructuras (económicas y sociales) e integración regional estratégica con sistemas regionales y nacionales de control de cambios (Amin 2009a, pp. 178-181; 2009d). Este último punto —que da la medida del «verdadero control de las relaciones económicas con el exterior» y «[d]el control nacional de los recursos naturales»— no era más que la versión actualizada de la «desconexión» o «renovación» de la CSS para la nueva fase de la «globalización negociada» que debía permitir «romper los monopolios sobre los que se fundamenta la supremacía de la Tríada» (Amin 2009a, pp. 180-182). La larga marcha (transición) hacia el socialismo exigiría un programa «más audaz» de nacionalización de los monopolios, desfinanciarización de la economía y desconexión-desglobalización (Amin 2013a, pp. 133-147).

En definitiva, para un personaje que construyó su vida intelectual a partir de la obra de Marx y su vida de activismo internacionalista a imitación de la biografía de Marx, el desarrollo acabó identificándose con la propia idea de desarrollo de Marx (Bouton 2019): «El socialismo (o, mejor, el comunismo) representa el estadio más avanzado de la civilización humana» (Amin 2010a, p. 127). Obviamente, Amin no se refería al socialismo soviético periclitado del siglo XX sino a la «visión abierta, incluso hasta optimista» del futuro que tenía Marx (Amin 2013b, p. 62); un «futuro para ser inventado, un proyecto de civilización, abierto a la creatividad de la imaginación» (Amin 2010a, p. 104) y que se debía empezar a construir de inmediato. Ese es el desarrollo en busca del cual pasó toda su vida en un viaje interminable en el tiempo y el espacio del sistema mundial como unidad de análisis:

Para mí, el desarrollo no es un proceso de convergencia dentro del capitalismo, sino un proceso para inventar una nueva civilización. El problema del desarrollo, entonces, no es solo cómo resolver el subdesarrollo de los países de la periferia, sino también el problema de cómo los países desarrollados pueden transformarse a sí mismos, cambiar el sistema. No creo que haya otro término más para designar este otro futuro posible que el socialismo (Amin 2007, p. 1151).

## 8 Bibliografía

- ALECEVICH M, BOIANOVSKY M (eds.) (2018). The Political Economy of Development Economics: A Historical Perspective. *History of Political Economy* 50(S1).
- AMIN S (1970). Development and Structural Change: The African Experience, 1950-1970. *Journal of International Affairs* 24(2):203-223.
- AMIN S ([1971] 1981). La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo. Siglo XXI Editores, México, 2.<sup>a</sup> ed.
- AMIN S (1972). En partant du «Rapport Pearson». Développement et transformations structurelles: l'expérience de l'Afrique (1950-1970). *Revue Tiers Monde* 13(51):467-490.
- AMIN S ([1973] 1976). El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico. Fontanella, Barcelona.
- AMIN S (1977). Imperialism and Unequal Development. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (1978). Développement et environnement. *Tiers-Monde* 19(73):47-60.
- AMIN S (1979). NIEO: How to Put Third World Surpluses to Effective Use. *Third World Quarterly* 1(1):65-72.
- AMIN S (1980a). Reflexiones sobre la Teoría del Imperialismo. *Nueva Sociedad* 50:5-24.
- AMIN S (1980b). Class and Nation. Historically and in the Current Crisis. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (1980c). Du Rapport Pearson (1970) au Rapport Brandt (1980) ou la crise de l'idéologie du développement. *Africa Development* 5(3):5-20.
- AMIN S (1980d). La libération nationale et la transition socialiste. *L'Homme et la société* 55-58:3-38.
- AMIN S (1981a). The Future of Maoism. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (1981b). Some Thoughts of Self-reliant Development, Collective Self-reliance and the New International Economic Order. En: Grassman S, Lundberg E (eds.). *The World Economic Order. Past and Prospects*. The Macmillan Press, Londres, pp. 534-552.
- AMIN S (1982a). Crisis, Nationalism, and Socialism. En: Amin S *et al.* *Dynamics of Global Crisis*. Monthly Review Press, Nueva York, pp. 167-231.
- AMIN S (1982b). A Critique of the World Bank report Entitled «Accelerated development in Sub-Saharan Africa». *Africa Development* 7(1/2):23-30.
- AMIN S ([1985a] 1988). La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico. Iepala Editorial, Madrid.
- AMIN S (1985b). Modes of Production, History and Unequal Development. *Science & Society* 49(2):194-207.
- AMIN S (1987). A Note on the Concept on Delinking. *Review (Fernand Braudel Center)* 10(3):435-444.
- AMIN S ([1989] 2011). Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure. Pambazuca Press, Dakar.
- AMIN S (1990). The Future of Socialism. *Monthly Review* 42(3):10-29.
- AMIN S (1992a). Can Environmental Problems Be Subject to Economic Calculations? *World Development* 20(4):523-530.
- AMIN S (1992b). Empire of Chaos. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (1994a). L'idéologie et la pensée sociale: l'intelligentsia et la crise du développement. *Africa Development* 19(1):1-16.
- AMIN S (1994b). Re-Reading the Postwar Period: An Intellectual Itinerary. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (1994c). El futuro de la polarización global. *Nueva Sociedad* 132:118-127.
- AMIN S (1996). The challenge of globalization. *Review of International Political Economy* 3(2):216-259.
- AMIN S ([1997] 2014). Capitalism in the Age of Globalization. The Management of Contemporary Society. Zed Books, Nueva York.
- AMIN S (1998). Spectres of Capitalism. A Critique of Current Intellectual Fashions. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (2000a). Economic Globalism and Political Universalism. Conflicting Issues? *Journal of World-Systems Research* 6(3):562-582.

- AMIN S (2000b). Choice 2000: Socialism or Barbarism. *Economic and Political Weekly* 35(28/29):2515-2119.
- AMIN S (2001a). Imperialism and Globalization. *Monthly Review* 53(2). <https://monthlyreview.org/2001/06/01/imperialism-and-globalization/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2001b). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En: Seonae J, Taddei E (comps.). *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)*. Clacso, Buenos Aires, pp. 15-30.
- AMIN S ([2003a] 2007). Entrevista realizada por Gabriela Roffellini y Néstor Kohan. En: Roffellini G. *La teoría del sistema capitalista mundial. Una aproximación al pensamiento de Samir Amin*. Gobierno Bolivariano de Venezuela, Caracas, pp. 81-106.
- AMIN S (2003b). Geopolítica del imperialismo contemporáneo. En: Amin S. *Escritos para la transición*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, pp. 45-69.
- AMIN S (2004). *The Liberal Virus. Permanent War and the Americanization of the World*. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (2006a). *A Life Looking Forward. Memoirs of an Independent Marxist*. Zed Books, Nueva York.
- AMIN S (2006b). *Beyond US Hegemony? Assessing the Prospects for a Multipolar World*. Zed Books, Londres y Nueva York.
- AMIN S (2006c). The Millennium Development Goals: A Critique from the South. *Monthly Review* 57(10). <https://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2007). Reflections. Interviewed by Amady Aly Dieng. *Development and Change* 38(6):1149-1159.
- AMIN S (2008). *L'éveil du Sud: L'Ère de Bandoung, 1955-1980. Panorama politique et personnel de l'époque*. Les Temps des CeRises, París.
- AMIN S (2009a). *La Crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis*. El Viejo Topo, Madrid.
- AMIN S (2009b). *Eurocentrism. Modernity, Religion, and Democracy. A Critique of Eurocentrism and Culturalism*. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (2009c). *El socialismo en el siglo XXI. Reconstruir la perspectiva socialista*. Iepala, Madrid.
- AMIN S (2009d). Aid for Development. En: Abbas H, Niyiragira Y (eds.). *Aid to Africa. Redeemer or Coloniser?* Pambazuka Press, Dakar, pp. 59-75.
- AMIN S (2009e). Capitalism and the Ecological Footprint. *Monthly Review* 61(6). <https://monthlyreview.org/2009/11/01/capitalism-and-the-ecological-footprint/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2010a). *The Law of Worldwide Value*. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (2010b). *Financial Crisis? Systemic Crisis?* CODESRIA Lecture Series, Dakar.
- AMIN S (2011). The Trajectory of Historical Capitalism and Marxism's Tricontinental Vocation. *Monthly Review* 62(9). <https://monthlyreview.org/2011/02/01/the-trajectory-of-historical-capitalism-and-marxisms-tricontinental-vocation/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2012). The Surplus in Monopoly Capitalism and the Imperialist Rent. *Monthly Review* 64(3). <https://monthlyreview.org/2012/07/01/the-surplus-in-monopoly-capitalism-and-the-imperialist-rent/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2013a). *The Implosion of Contemporary Capitalism*. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (2013b). *Three Essays on Marx's Value Theory*. Monthly Review Press, Nueva York.
- AMIN S (2014a). Biographical Notes. En: Amin S. *Pioneer of the Rise of South*. Springer, Heidelberg, pp. 3-13.
- AMIN S (2014b). Bibliography only of Main Books. En: Amin S. *Pioneer of the Rise of South*. Springer, Heidelberg, pp. 15-19.
- AMIN S (2014c). The Third World Forum (TWF) – Le Forum de Tiers Monde (FTM). En: Amin S. *Pioneer of the Rise of South*. Springer, Heidelberg, pp. 153-157.
- AMIN S (2014d). *Theory is History*. Springer, Heidelberg.

- AMIN S (2014e). Preface to the critique influence change edition. En: Amin S ([1997] 2014), pp. xv-xxx.
- AMIN S (2015a). Contemporary Imperialism. *Monthly Review* 67(3., <https://monthlyreview.org/2015/07/01/contemporary-imperialism/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2015b). From Bandung (1955) to 2015: Old and New Challenges for the States, the Nations and the Peoples of Asia, Africa and Latin America. *International. Critical Thought* 5(4):453-460.
- AMIN S (2016a). Acceptance Speech for World Marxian Political Economics Award (I). *World Review of Political Economy* 7(4):518-520.
- AMIN S (2016b). Reading Capital, Reading Historical Capitalisms. *Monthly Review* 68(3). <https://monthlyreview.org/2016/07/01/reading-capital-reading-historical-capitalisms/>, acceso 26 de junio de 2019.
- AMIN S (2016c). The world without Bandung, or for a polycentric system with no hegemony. *Inter-Asia Cultural Studies* 17(1):7-11.
- AMIN S (2017). La indispensable reconstrucción de la Internacional de los Trabajadores y los Pueblos. *Nuestra América XXI. Crisis y economía mundial* 11:12-15.
- AMIN S (2018). The Communist Manifesto, 170 Years Later. *Monthly Review* 70(5). <https://monthlyreview.org/2018/10/01/the-communist-manifesto-170-years-later/>, acceso 26 de junio de 2019.
- ARESTIS P, SAWYER M (eds.) (2001). *A Biographical Dictionary of Dissenting Economists*. Edward Elgar, Cheltenham, 2.<sup>a</sup> ed.
- BOUTON C (2019). From Biology Time to Historical Time: The Category of «Development» (*Entwicklung*) in the Historical Thought of Herder, Kant, Hegel, and Marx. En: Bender N, Séginger G (eds.), *Biological Time, Historical Time Transfers and Transformations in 19<sup>th</sup> Century Literature*. Brill, Leiden, pp. 61-76.
- BROMFENBRENNER M (1978). Review: A World Class Economist from Underdeveloped Africa. *Economic Development and Cultural Change* 27(1):195-201.
- CAMPBELL H (2018). A Tribute to a Fighter against Global Capitalism. *CODESRIA Bulletin* 38&4:42-47.
- CHI LK (2018). Celebrating the life of Samir Amin. A true communist. *CODESRIA Bulletin* 38&4:23-24.
- CODESRIA (2018). A Baobab has Fallen Samir Amin (1931-2018). *CODESRIA Bulletin* 38&4.
- CROSS H, ZEILIG L (2018). In tribute to our comrade Samir Amin, 1931-2018. *Review of African Political Economy* 45(157):365-377.
- DEMBÉLÉ DM (2011). *Samir Amin. Intellectuel organique au service de l'émancipation du Sud*. Codesria, Dakar.
- DEMBÉLÉ DM (2018). Samir: Leading Intellectual of the South. *CODESRIA Bulletin* 38&4:19-20.
- FISCHER A (2019). Bringing Development Back into Development Studies. *Development and Change* 50(2):426-444.
- GOSH J (2018). Remembering Samir Amin, Who Dedicated Himself to Overcoming Capitalism. *The Wire*. <https://thewire.in/economy/remembering-samir-amin-who-dedicated-himself-to-overcoming-capitalism>, acceso 26 de junio de 2019.
- GOSH J (2019). Debate A Brave New World, or the Same Old Story with New Characters? *Development and Change* 50(2):379-393.
- GUÈYE C (2018). Samir avait raison. *CODESRIA Bulletin* 38&4:22-23.
- HOPKINS T, WALLERSTEIN I (1982). *World-Systems Analysis. Theory and Methodology*. SAGE, Beverly Hills.
- JAL M (2018). Remembering Samir Amin (1931-2018). *Economic and Political Weekly* 53(35):23-27.
- JOHN J, PM J (2018). *La globalización y sus alternativas: una entrevista con Samir Amin*. Instituto Tricontinental de Investigación Social.
- MAMDANI M (2018). Samir Amin was a Personnage. *CODESRIA Bulletin* 38&4:15-16.
- MANDEL E (2008). *Marx, Karl Heinrich (1818-1883). The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke. [https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2F978-1-349-95121-5\\_1019-1.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2F978-1-349-95121-5_1019-1.pdf), acceso 26 de junio de 2019.

- MANIFIESTO (1974). Discusión sobre la crisis actual del capitalismo. No esperar a 1984. Conversación con A. Gunder Frank y Samir Amin. *Problemas del Desarrollo* 5(26): 150-165.
- MURUNGA GR (2018). Editorial. Samir Amin (1931-2018): A Titan Has Gone Home to Rest. *CODESRIA Bulletin* 3&4:3-5.
- NEDERVEEN J (2010). *Development Theory, Deconstructions/Reconstructions*. SAGE, Los Ángeles, 2.ª ed.
- PATNAIK P (2018). In memoriam: Samir Amin. *Monthly Review* online. <https://mronline.org/2018/08/15/in-memoriam-samir-amin/>, acceso 26 de junio de 2019.
- REINERT ES, GOSH J, KATTEL R (eds.) (2016). *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar, Cheltenham.
- SALL E (2018). Africa Has Lost a Giant: Professor Samir Amin. *CODESRIA Bulletin* 3&4:35-36.
- SÁNCHEZ-GATELL E (2018). Obituario: Samir Amin, científico social (1931-2018). *Acta Comportamental*. *Revista Latina de Análisis del Comportamiento* 26(4):393-397.
- SHARAY H (2018). My Real Window to the non Arab Africa. *CODESRIA Bulletin* 3&4:13-14.
- SIMON D (ed.) (2006). *Fifty Key Development Thinkers*. Routledge, Nueva York.
- SYLLA NS (2018). Tribute to the great master, comrade and brother Samir Amin. *Review of African Political Economy* 45(157):370-373.
- VILLASPERE V, GRUMMET MA (1980). Entrevista con Samir Amin. *Problemas del Desarrollo* 11(42):179-186.
- WALLERSTEIN I (2018). Samir Amin: Comrade in the Struggle. <https://www.iwallerstein.com/samir-amin-comrade-in-the-struggle/>, acceso 26 de junio de 2019.
- WFA ([1997] 2014). *Manifest of the World Forum of Alternatives*. En: Amin S. *Theory is History*. Springer, Heidelberg, pp. 133-136.





# 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](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/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: [https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai\\_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie](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](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](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/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: [https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai\\_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie](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](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 10 000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
  - 1.1. SUBEPÍGRAFES
    - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final del artículo, las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a, b, c*, etc., tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

## **Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:**

### **Artículos:**

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

### **Libros:**

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, 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](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 en base a 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 2001a).

## **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](http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf), accessed June 8, 2007.

### **Review process:**

The manuscript will be evaluated, in a first stage, by the Board of Associate Editors. They will assess if the manuscript is suitable within the aims and scope of the Journal. Manuscripts meeting the aims and scope of the Journal will be sent out for external double blind review. Reviewers can accept, reject or suggest changes to the author.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Authors should not submit papers previously published or forthcoming in books with ISBN codes. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.



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



Prensas de la Universidad  
**Universidad Zaragoza**