



Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Enero-Junio/January-June 2021

Volumen/Volume 10

Número/Issue 1

Iberoamerican Journal of Development Studies

Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Directors

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 manager

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España

Secretaría Técnica/Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITOR/PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]

Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]

Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

6/33

**Alternativas al desarrollo y otras legalidades:
los derechos de la Naturaleza**
Alternatives to development and other legalities:
Nature rights
Yésica ÁLVAREZ-LUGO

34/57

**La teoría de la regulación: aportes para comprender
las dinámicas de desarrollo económico
y crisis en el capitalismo industrial del siglo xx**
Regulation theory: contributions to understanding
the dynamics of economic development and crisis
in industrial capitalism in the twentieth century
Emilia ORMAECHEA, Joel SIDLER y Julieta ALMADA

58/81

**Concepción de partida y prácticas profesionales
de atención a la discapacidad en Bolivia**
Initial conception and profesional practices
of disability care in Bolivia
Marta GARCÍA-DOMINGO, Virginia FUENTES, María Carmen MARTÍN-CANO y Yolanda DE-LA-FUENTE

82/118

**América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático:
un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China
con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva
del Derecho Internacional Económico**
Latin American and the Caribbean and the Asian Century:
A comparative analysis of Japan's and China's engagement
with their Latin-American partners from an International
Economic Law perspective
Gabriel GARCÍA

120/141

**La política comercial y su impacto en las elasticidades del precio
e ingreso del comercio exterior en sectores muebles,
calzado y prendas de vestir en Argentina 2003-2015**
Commercial policy impact on furniture, shoes and clothing's income
and price elasticity in Argentina 2003-2015
Anahi Verónica RAMPININI, Nicolás Hernán ZEOLLA y Lisandro MONDINO

142/165

**El surgimiento de la escala regional y local
en el debate sobre desarrollo:
reconstitución histórica y balance teórico**
The emergence of the regional and local scale
in the development debate:
historical reconstitution and theoretical balance
Raúl GONZÁLEZ-MEYER, Stefano MICHELETTI-DELLAMARIA y Benjamín ADASME-JARA

166/192

**Rurality from the perspective of its inhabitants:
Analyzing participant responses
to in-depth questionnaires, photographs and reflections
from an ethnographic study in Southern Ecuador**
La ruralidad desde la perspectiva de sus habitantes:
análisis de las respuestas de los participantes
a cuestionarios en profundidad, fotografías y reflexiones
de un estudio etnográfico en el sur de Ecuador
Emilia ALONSO-MARKS e Iván SALAZAR-TORNEZ

194/214

«By the pricking of their thumbs»: farmers' income dynamics towards sustainable development in rural Ethiopia
«Levantando los pulgares»: la dinámica de ingresos de los agricultores hacia el desarrollo sostenible en la Etiopía rural

Elena URQUÍA-GRANDE, Raquel PÉREZ-ESTÉBANEZ,
Elisa Isabel CANO-MONTERO y Julián CHAMIZO-GONZÁLEZ

216/239

Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana

Integration and economic transformation in Africa: potential and limitations of the African Continental Free Trade Area

Eduardo BIDAURRATZAGA-AURRE, Artur COLOM-JAÉN y Ainhoa MARÍN-EGOSCOZÁBAL

240/257

La Celac más allá del regionalismo poshegemónico
CELAC beyond post-hegemonic regionalism

Eduardo CRIVELLI y Giuseppe LO BRUTTO

258/286

La invención histórica del desarrollo: una aproximación crítica y latinoamericana al sistema-mundo moderno

The historical invention of development: a critical and Latin American approach to the modern world system

Mauricio PUENTES-CALA

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

288/308

Indagaciones encarnadas sobre el deseo de irse de las mujeres rurales jóvenes
Ganador del V Premio Reedes para Jóvenes Investigadoras/es 2020, con mención ex aequo

Embodied inquiries about youthwomen's desire to leave rural areas
Recipient of the V REEDES Award for Young Researchers 2020, ex aequo mention

Iraide ÁLVAREZ-MUGURUZA

310/336

Planning Befriends Women: A Look of a Gender Responsive City in the Colombian Context
Recipient of the II Award SEGIB-AECID in Research on Sustainable Development in Ibero-America

La planificación se hace amiga de las mujeres: una mirada hacia una ciudad sensible al género en el contexto colombiano

Ganador del II Premio Segib-Aecid de Investigación sobre Desarrollo Sostenible en Iberoamérica, primer premio

Yancili LOZANO-TORRES

338/361
Justicia alternativa y construcción del Estado desde lo local
en el contexto rural colombiano
Ganador del V Premio Reedes
para Jóvenes Investigadoras/es 2020,
con mención ex aequo
Alternative justice and State building from the local level
in the Colombian rural context
Recipient of the V REEDES Award
for Young Researchers 2020,
ex aequo mention
Iván Camilo VARGAS-CASTRO

EN MEMORIA
IN MEMORIAM

364/385
Jaime Ros (1950-2019),
retomando las propuestas de los pioneros del desarrollo
Jaime Ros (1950-2019),
retaking the proposals of the pioneers of development
Óscar PELÁEZ-HERREROS

387
Objetivos
Objectives

391
Normas para los autores
Author Guidelines

Alternativas *al* desarrollo y *otras* legalidades: los derechos de la Naturaleza

Yésica ÁLVAREZ-LUGO
yesicala3@gmail.com
Instituto Hegoa
Universidad del País Vasco
(España)

Alternatives *to* development and *other* legalities: Nature rights

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Cuestionando el desarrollo y el Derecho desde el posdesarrollo**
- 3. El papel de las *otras* legalidades en *las* alternativas al desarrollo**
- 4. Los derechos de la Naturaleza como oportunidad para avanzar hacia el posdesarrollo**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias bibliográficas**

Alternativas al desarrollo y otras legalidades: los derechos de la Naturaleza

Yésica ÁLVAREZ-LUGO
yesicala3@gmail.com
Instituto Hegoa
Universidad del País Vasco
(España)

Alternatives to development and other legalities: Nature rights

Citar como/Cite as:

Álvarez-Lugo Y (2021). Alternativas al desarrollo y otras legalidades: los derechos de la Naturaleza. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):6-33.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.412

Resumen

La aparición del posdesarrollo ha supuesto un punto de inflexión en el devenir de los estudios sobre desarrollo. Sin embargo, el corpus bibliográfico que da forma a esta corriente de pensamiento adolece de una escasa integración de las cuestiones jurídicas en el análisis crítico del discurso desarrollista, limitadas a las referencias al pluralismo jurídico. En este sentido, parece oportuno evidenciar la importancia de profundizar en el estudio de las relaciones entre las alternativas al desarrollo y el campo jurídico, así como llamar la atención sobre la necesidad de matizar qué tipo de pluralismo jurídico es defendido por el posdesarrollo. Finalmente, presentaremos los derechos de la Naturaleza reconocidos en la Constitución ecuatoriana de 2008 como una oportunidad para ir avanzando hacia otro Derecho que respalde las alternativas al desarrollo.

Palabras clave: posdesarrollo, crítica al desarrollo, pluralismo jurídico, derechos de la naturaleza, Constitución ecuatoriana de 2008.

Abstract

The emergence of post-development has been a turning point in the Development Studies. However, the bibliographic corpus that gives shape to this current of thought suffers from a scarce integration of legal questions in the critical analysis of developmental discourse, limited to references to legal pluralism. In this sense, it seems appropriate to highlight the importance of deepening the study of the relationships between alternatives to development and the legal field, as well as to draw attention to the need to qualify which type of legal pluralism is defended by post-development. Finally, we will present the Nature rights recognized in the 2008 Constitution of Ecuador as an opportunity to advance towards another Law that supports alternatives to development.

Keywords: post-development, critics to development, legal pluralism, nature rights, 2008 Constitution of Ecuador.

1 Introducción

Las críticas al modelo de desarrollo convencional y a su discurso se enuncian, generalmente, desde el ámbito de la economía, aunque también desde el campo de la cultura y del saber-conocimiento. El ámbito jurídico fue tratado en épocas pasadas de manera concreta por los estudios sobre desarrollo como medio para fortalecer el Estado y, con ello, el desarrollo. No obstante, aún hoy pareciese que, en el imaginario colectivo, sigue instalada esta idea del Derecho como ciencia o ente no político, al que se le desvincula de las discusiones económicas, incluso a pesar de que se siga considerando como vital para garantizar la seguridad jurídica que toda inversión y crecimiento económico necesita. Así, cuando consultamos bibliografía sobre críticas radicales al discurso oficial sobre desarrollo, detectamos que las cuestiones jurídicas y la consideración del Derecho como campo transformador —o, si se prefiere, «emancipatorio», en términos de Boaventura de Sousa Santos (2009, pp. 542-611)— es menos popular que las cuestiones meramente económicas, que reciben mayor atención.

En este sentido, el objetivo de este trabajo consiste en llamar la atención sobre la necesidad de integrar la consideración del campo jurídico en el análisis crítico del discurso desarrollista, y ello porque, tras el estudio de las obras posdesarrollistas de referencia (Sachs 1996, Rahnema y Bawtree 1997, Esteva y Prakash 1998, Rist 2002, Escobar 2007), se ha constatado una deficiente atención a las cuestiones jurídicas y, de lo tratado, se destaca la alusión al pluralismo jurídico. Efectivamente, desde las teorías posdesarrollistas, las referencias al pluralismo jurídico son comunes, pero poco matizadas, ya que la locución «pluralismo jurídico» no tiene una definición consensuada y se refiere a una gran cantidad de realidades, algunas de ellas no deseadas por las teorías del posdesarrollo. En este sentido, se pretende llamar la atención sobre la necesidad de profundizar en las relaciones entre las alternativas *a/* desarrollo y el campo jurídico, entendiendo que superar el modelo de desarrollo convencional-economicista debe suponer paralelamente, entre otras cosas, cuestionar el paradigma del Derecho clásico. Así, y siempre desde la disyuntiva planteada por el posdesarrollo (alternativa *a/* desarrollo y no desarrollo alternativo), se presentarán dos modelos teóricos: el pluralismo jurídico posdesarrollista, por un lado y, por otro, el pluralismo jurídico liberal-desarrollista. A continuación, se pone de manifiesto una cuestión irresuelta y apenas formulada sobre las implicaciones prácticas de cuestionar el desarrollo y el Derecho en contextos nacionales donde la posible existencia de un pluralismo jurídico posdesarrollista no es tan clara. Es el caso, por ejemplo, del Estado español o de cualquier otro Estado con características históricas y jurídicas semejantes en los que no es posible identificar, de manera nítida, una situación de pluralismo

jurídico infraestatal. ¿Cómo hacer que las propuestas normativas de movimientos y grupos sociales de carácter emancipador lleguen a constituir este tipo de pluralismo jurídico posdesarrollista? ¿Quiénes serían esos agentes que producen y ejecutan derecho al margen del Estado? ¿Sería posible y/o deseable? Sin tan siquiera hacer una aproximación teórica a posibles respuestas —ya que esto ameritaría un profundo trabajo que superaría con creces el objetivo y extensión del presente—, se plantean pequeños esbozos de estas dudas con el objetivo de dejar constancia de este vacío que, desde el posdesarrollo, se debería abordar, para ir aterrizando su discurso en diversas realidades. Estas alusiones deberán considerarse, en todo caso, como reflexiones muy preliminares de un tema que, antes o después, tendrá que abordar el posdesarrollo: ¿qué tipo de Derecho debería acompañar a las alternativas *al* desarrollo y quiénes están llamados a ejercerlo?

Finalmente, y aceptando que el estudio de estas cuestiones es incipiente, debe considerarse que el objetivo del presente trabajo es —como ya se ha dicho— evidenciar la necesidad de profundizar en el estudio de las relaciones entre las alternativas al desarrollo y el campo jurídico. En este sentido se afirma que, para superar el modelo de desarrollo convencional-economicista, se deben ir dando pasos hacia la implantación de lo que llamamos «*otras* legalidades». Estas *otras* legalidades —o, si se prefiere, *otro* Derecho— no tienen por qué estar necesariamente vinculadas con el pluralismo jurídico, pues hay realidades en las que no existen sistemas jurídicos coexistentes infraestatalmente que se presenten como alternativa al Derecho del Estado, pero sí propuestas normativas que —sin desmarcarse del todo de una visión monista del Derecho— apuestan por transformar de una manera radical este Derecho. En este sentido, se presenta el caso del reconocimiento de los derechos de la Naturaleza que, impulsado por movimientos ecologistas fuera del contexto ecuatoriano, podrían servir de oportunidad para ir transitando hacia *otra* legalidad en el sentido en el que se avanza hacia una visión biocéntrica del Derecho.

Para abordar el estudio de las cuestiones señaladas, el presente trabajo ha quedado dividido en cuatro grandes epígrafes. Después de la introducción, en el segundo de ellos, se abordará el tratamiento del Derecho por parte de los estudios sobre desarrollo y las críticas que a este pueden hacerse desde el posdesarrollo. Las preguntas que guiarán este epígrafe son: ¿cómo reacciona el posdesarrollo al discurso sobre Derecho y pluralismo jurídico que han manejado los estudios sobre desarrollo?; ¿qué postura toma el posdesarrollo ante el Derecho y el pluralismo jurídico? Por otro lado, en el tercer epígrafe, se reflexionará sobre esas posibles *otras* legalidades o normatividades que vendrían a apoyar el tránsito hacia alternativas *al* desarrollo y la pregunta clave, en este sentido, será la siguiente: ¿cuáles son esas normatividades o legalidades *otras* coincidentes con un horizonte posdesarrollista y quiénes los agen-

tes llamados a enunciarlas? En este epígrafe, como ya se ha advertido, tan solo se está posicionando un debate y dando pequeñas pinceladas de reflexión preliminar, pues se necesita un estudio más profundo sobre la cuestión que supera el objeto de estas páginas. Por último, en un cuarto epígrafe, se presentan los derechos de la Naturaleza reconocidos en la Constitución ecuatoriana de 2008, como una posible oportunidad para ir avanzando hacia el posdesarrollo. Aquí la pregunta es obligada: ¿pueden los derechos de la Naturaleza ser considerados como un ejemplo de oportunidad para avanzar hacia la superación del modelo de desarrollo convencional-economicista y del Derecho que lo respalda? En cualquier caso, recuérdese, este trabajo pretende ser una invitación a la reflexión sobre las transformaciones debidas en el campo jurídico para transitar hacia el posdesarrollo y es, debido a ello, que no se encontrarán respuestas cerradas a las preguntas planteadas.

2 Cuestionando el desarrollo y el Derecho desde el posdesarrollo

El Derecho se ha conformado como un cuerpo «homogéneo» desde hace relativamente poco tiempo y, en algunos lugares o Estados, nunca ha llegado a serlo. Lo común era encontrar una pluralidad de normas jurídicas, autoridades, instituciones y procedimientos provenientes de diferentes fuentes que coexistían, en mayor o menor armonía. Esto pasaba en Europa hasta que el proceso de codificación y la doctrina jurídica monista le ganaran la partida a los movimientos que se oponían a esta centralidad del poder por parte de las monarquías o las repúblicas emergentes y pasó —y aún pasa— en los vastos territorios que fueron colonizados y a los que se le impuso, sobre sus sistemas jurídicos, otro sistema extranjero. Así, en las llamadas «antiguas colonias», comenzaron a convivir —ora en mayor armonía, ora en mayor o menor grado de conflicto— los diversos sistemas jurídicos de los pueblos con un Derecho impuesto: el de la metrópoli.

Esta realidad, como fenómeno social y empírico que alude generalmente a la coexistencia en un mismo espacio territorial y tiempo de varios sistemas jurídicos, fue observada por investigadores sociales —primero por la antropología y luego por la sociología—, despertando gran interés en pleno período colonial pero también después, a medida que el proceso de descolonización se expandía y profundizaba. ¿Cómo conviven diferentes tipos de sistemas jurídicos y cómo se relacionan entre sí? ¿Cómo definimos «pluralismo jurídico»? ¿Cómo definimos «Derecho» en este contexto? ¿Cómo hacer posible el desarrollo de «economías atrasadas» o «países subdesarrollados» en un escenario caracterizado por la amalgama de normas, leyes, procedimientos, instituciones y autoridades fruto

de diferentes fuentes y lógicas? Esta última pregunta —formulada, claro está, de muy diferentes maneras— es la que se planteó dentro de los estudios sobre desarrollo; una pregunta que fue resuelta en resumidas cuentas de la siguiente manera: el pluralismo jurídico es un problema para el desarrollo y, como condición «defectuosa», debe superarse en aras de la construcción del Estado-nación y del Estado de derecho necesario y vital para el despegue del desarrollo (Sage y Woolcock 2012, p. 1).

Esta idea de «despegue» de la economía nos remite a Rostow (1993), autor de la obra de referencia *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, publicada en 1960. En dicha obra, el autor sostiene la existencia de cinco etapas de crecimiento a través de las cuales las sociedades pueden transitar del subdesarrollo al desarrollo. Entre la sociedad tradicional y el despegue (primera y tercera etapa de crecimiento), se hace referencia a un período de transición —o segunda etapa— en el cual se construye un «[...] verdadero Estado nacional centralizado» (Rostow 1993, p. 60), donde se introducen cambios fundamentales en la estructura social, en el sistema político y en las técnicas de producción de estas «sociedades subdesarrolladas», lideradas por una nueva autoridad social, que viene a sustituir a la anterior (Rostow 1993, pp. 71-92). Influidas o no directamente por esta obra —pero, a todas luces, bajo la lógica de este autor muy influyente, como sabemos, en la conformación del discurso del desarrollo—, se asentó la idea en el personal técnico de estos estudios de que era necesario emprender un proceso de modernización y de institucionalización de las sociedades tradicionales, que llevaba a superar la pluralidad jurídica como medida necesaria para implantar un Estado fuerte y centralizado siguiendo los parámetros del modelo de Estado-nación moderno, que se erigiese como principal agente —y receptor también— del desarrollo. Y, en este modelo de Estado-nación moderno, es impensable —por obra y gracia de la influencia kelseniana— que el Derecho pueda ser concebido de manera independiente o desvinculado del Estado.

La puesta en relación de los estudios sobre desarrollo con el Derecho —o, dicho de otra manera, de la perspectiva desarrollista de la economía y de las sociedades con la doctrina jurídica monista por la cual el único Derecho posible es el Derecho del Estado— no es gratuita. Y es que, tal y como afirma Tamanaha (2012, p. 42), «el derecho es promocionado como un *medio* hacia el *fin* del desarrollo económico». Así, preocuparse por el Derecho es preocuparse por el desarrollo económico en la medida en que, para conseguir este, se hace necesario un modelo jurídico previsible y eficiente; es decir, un orden jurídico seguro donde el Derecho sea entendido como un conjunto de leyes uniformes que conformen un sistema monopolizado por el Estado y que pueda ser conocido y recurrido por terceros (Sage y Woolcock 2012, p. 2). Hablamos, en definitiva, de seguridad jurídica y, por tanto, de seguridad de las inversiones de capital ex-

tranjero en terceros países. El imperio de la ley o Estado de derecho, de esta forma, pasa a ser una preocupación relevante entre los profesionales y expertos del desarrollo y, por ello, desde los círculos desarrollistas convencionales, se abogará y fomentará la exportación de las prácticas occidentales en el terreno jurídico y de sus marcos de referencias, empezando por la adopción de códigos jurídicos, la promulgación de leyes, la construcción de palacios de justicia y la celebración de seminarios de formación. Todas estas prácticas —aunque hayan empezado con anterioridad— cobran especial fuerza a partir de la década de los setenta y van evolucionando a lo largo del tiempo, formándose incluso el movimiento llamado «Derecho y Desarrollo», un proyecto patrocinado por instituciones estadounidenses, cuyo objetivo era reformar los sistemas jurídicos de países en vías de desarrollo de África, Latinoamérica y Asia (Santos y Rodríguez-Garavito 2007, p. 11). Posteriormente, ya en los años noventa, el Banco Mundial se involucra en estas cuestiones y fomenta proyectos jurídicos, donde se intenta «perfeccionar» las estructuras y operaciones de los tribunales de los «países subdesarrollados» o «en vías de desarrollo», así como la elaboración de leyes en contra de la corrupción y otras cuestiones relacionadas con el Estado de derecho. Pese a los esfuerzos en esta materia, la realidad es que la imposición plena del monismo jurídico o de la centralidad jurídica ha fracasado, lo cual explica el viraje de instituciones como el Banco Mundial, que ha pivotado en sus políticas y reflexiones en torno a las relaciones entre Derecho y desarrollo económico, hasta llegar a aceptar, en ciertos casos, la importancia de las formas locales de justicia y de servicios legales alternativos a la justicia ordinaria para personas sin recursos (Glenn 2012, pp. 89-90). En los últimos tiempos, las organizaciones de desarrollo han empezado a reconsiderar algunas de sus asunciones sobre pluralismo jurídico y comienzan a valorar las oportunidades que podrían darse en los contextos sociales, donde la pluralidad de sistemas jurídicos es una realidad generalizada (Sage y Woolcock 2012, p. 2).

En resumidas cuentas, la oposición a la pluralidad jurídica ha venido determinada por la presunción de que el Derecho positivo-formal, el llamado «Derecho moderno», es el propio de sociedades desarrolladas, debido a que es parte necesaria en la construcción y establecimiento de un Estado moderno, centralizado y fuerte. Por tanto, si se desea el desarrollo económico de un país —entendido como Estado-nación—, es necesario fortalecer uno de sus pilares: el Derecho. Ante esta perspectiva y tratamiento de la cuestión por parte del discurso convencional sobre desarrollo, las teorías posdesarrollistas han reaccionado y lo han hecho, en muchos casos, mediante la exaltación del pluralismo jurídico, como una señal más de la diversidad de formas —de seres, estares y saberes— que conviven en el mundo. Así, los postulados-base del posdesarrollo¹ se han aplicado al Derecho, lo que ha dado lugar a la consideración de que a) la dicotomía entre Derecho formal/estatal y el Derecho no

1 Sabemos que el posdesarrollo es una corriente de pensamiento heterogénea y plural, pero podemos identificar un mínimo común denominador en sus teorías, que hemos llamado «postulados-base» y que, a grandes rasgos, pueden concretarse en los siguientes puntos: a) la consideración de que la dicotomía desarrollo/subdesarrollo es más que una cuestión de lenguaje; es una cuestión de poder y, como tal, entraña ideología y valoración arbitraria de sociedades y culturas que imponen las estructuras de poder-conocimiento; b) el rechazo a la superioridad epistémica del experto y al monopolio del saber científico en aras de la legitimación de otros tipos de saberes y de conocimientos; c) el abandono de todo discurso que se pretenda como único, en el sentido de homogeneizador, al entenderse que este invisibiliza ejerciendo violencia epistémica y simbólica a otros discursos igualmente válidos; en este sentido, se opta por el rechazo radical al discurso convencional sobre desarrollo y al propio término, ya que este arrastra todo su orden discursivo y, por tanto, todo aquello que puede ser dicho y pensado y lo que no; d) la consideración de que los cambios y transformaciones deseables para superar el modelo de desarrollo convencional-economicista y su poder destructor, tanto de culturas como de ecosistemas, vendrá de la mano de pueblos y movimientos sociales de carácter emancipador a través de sus prácticas. Para profundizar sobre estas cuestiones, véase Álvarez-Lugo (2018).

formal/no estatal entraña una relación arbitraria de poder, donde sistemas jurídicos diferentes se colocan en una posición jerárquica de desigualdad mediante la cual el primer término es valorado positivamente y el segundo, relegado a la periferia y condenado a ser superado; *b*) el Derecho no es monopolio del saber científico-técnico y, por tanto, son muchos y diversos los sujetos llamados a poder producir y ejecutar Derecho, sin la necesidad imperiosa de contar o haber contado con una formación académica en la materia que le suministre los parámetros necesarios para poder actuar en el plano jurídico; *c*) la doctrina jurídica monista es una muestra más de la tendencia homogeneizadora, que es común a todos los discursos que se pretenden como «únicos» y que invisibilizan —en su pretensión de convertirse en universales— la pluralidad de culturas, seres, estares y saberes, y *d*) el campo del Derecho es un terreno de lucha contrahegemónica, más donde pueblos indígenas, grupos y colectivos marginados y/o excluidos, y movimientos sociales de carácter emancipador, están llamados a cumplir un rol fundamental de transformación a través de sus resistencias y prácticas cotidianas.

Estas premisas posdesarrollistas aplicadas al campo del Derecho nos aportan pistas sobre qué podría ser avalado desde estas teorías críticas radicales al discurso y al modelo convencional sobre desarrollo, pero ello no significa, ni debe suponer, el apoyo incondicional del posdesarrollo a todo fenómeno que pueda ser incluido bajo la locución de «pluralismo jurídico». ¿Cómo? ¿Es que defender el pluralismo jurídico no supone luchar a favor de la diversidad en todas sus formas, incluidas las diferentes maneras de ser y estar en el mundo? Pues no. No todo lo que cabe en la locución «pluralismo jurídico» fomenta la diversidad y la existencia de culturas plurales y modos de vida *otros* diferentes al modelo propuesto desde el discurso oficial sobre desarrollo. Al fin y al cabo, por «pluralismo jurídico» entendemos la existencia en un mismo espacio-tiempo de una pluralidad de sistemas jurídicos, y ello no tiene por qué suponer la legitimidad o legitimación de la otredad (Said 2010). Veamos esto con más detenimiento.

El «pluralismo jurídico» es un fenómeno social y empírico, que queda referido a partir de un concepto ambivalente. La tendencia de los enfoques posdesarrollistas a la exaltación de lo plural entendido como diversidad y visibilización de la otredad pueden, en este caso, llevar a confusión al considerar la palabra «pluralismo» —de pluralismo jurídico—, como sinónimo de multiculturalismo. Ya William Twining (2012, p. 113) hacía esta precisión, indicando que no había que confundir la palabra «plural» (como concepto antónimo a singular susceptible de ser aplicado tanto a objetos como a personas) con «pluralista» (concepto que puede significar «diverso» y «variado») o con «pluralismo» (un concepto que se usa tanto como un concepto normativo como descriptivo y que, algunas veces, se equipara y/o se relaciona con multiculturalismo). Sostener la defensa del pluralismo jurídico por parte de las teorías del posdesarrollo

en abstracto sin mayores precisiones es contraproducente y peligroso, pues se corre el riesgo de estar apoyando planteamientos, modelos, concepciones e ideas, que contradicen los postulados-base del posdesarrollo e incluso su propio espíritu crítico. En este sentido, es interesante recurrir a Santos (2009, p. 63), para quien el debate sobre pluralismo jurídico está planteado de una manera inadecuada pues, parafraseando al autor, la propia denominación de «pluralismo jurídico» posee una clara connotación normativa, que puede llegar a ser una fuente de error, «[...] en el sentido de lo que se designe por ella debe ser bueno porque es pluralista o, en cualquier caso, mejor que lo que sea su homólogo no pluralista». El profesor concluye a este respecto de manera contundente: «No hay nada inherentemente bueno, progresivo ni emancipatorio sobre el “pluralismo jurídico”» (Santos 2009, p. 63). Más adelante, añadirá que este concepto no tiene un contenido político fijo y que, por ello, puede serle útil tanto a una política progresista como a una reaccionaria. Antonio Carlos Wolkmer (2003, 2006, 2018), fiel defensor de un tipo de pluralismo jurídico que él denomina «emancipador», es otro de los estudiosos en este campo que subraya el vacío político del concepto en abstracto de «pluralismo jurídico». Dicho autor diferencia dos tipos de pluralismo jurídico como énfasis de lo dicho y como reflejo de que este puede ejercer una función ideológica instrumental: «pluralismo jurídico como proyecto conservador» de tradición burguesa y que fomenta, en la actualidad, el nuevo ciclo del capitalismo mundial o el neoliberalismo y «pluralismo jurídico como proyecto emancipador», identificado con los proyectos políticos y prácticas insurgentes de grupos, colectivos y movimientos sociales que persiguen la legitimación de sus modos de vidas y formas de ser y estar en el mundo. No obstante, esta es una de las muy variadas categorizaciones sobre pluralismo jurídico. Mucho se ha escrito y catalogado acerca de los tipos de pluralismo jurídico, como una forma de ordenar el debate sobre la materia. Los más comunes son las categorizaciones de los estudios a partir de períodos o etapas y el otro, a partir de la centralidad que ocupa el Estado en la definición de lo que es, o deja de ser, Derecho.

El estudio del debate sobre pluralismo jurídico en función de sus períodos, es decir, por etapas, separa el pluralismo jurídico dentro del contexto colonial y poscolonial, pluralismo jurídico en las sociedades industrializadas y pluralismo jurídico en el contexto de la globalización neoliberal. El «pluralismo jurídico clásico» es definido como aquellas investigaciones en sociedades coloniales y poscoloniales, que tenían como objeto el análisis de las intersecciones del Derecho indígena y del Derecho europeo. Estas intersecciones estaban marcadas por relaciones de poder desigual, en tanto en cuanto un sistema legal centralizado y codificado —propio de las naciones imperialistas-colonizadoras— era impuesto a las sociedades colonizadas, que contaban con un sistema legal diferente, generalmente no escrito y sin estructuras formales

para ejercer las funciones de juzgar y castigar. Por su parte, el «pluralismo jurídico nuevo» es aquel movimiento que surge de la aplicación del concepto de «pluralismo jurídico» a las sociedades industrializadas de Europa y de Estados Unidos, a raíz del interés de los investigadores sociojurídicos, a finales de la década de los setenta. En este «período», el concepto de pluralismo jurídico se expande y engloba, además de las relaciones entre colonizados y colonizadores, las relaciones entre grupos dominantes y subordinados, entendiendo por estos últimos a las minorías religiosas, éticas y culturales, así como a grupos de inmigrantes y a formas no oficiales de órdenes situados en redes sociales o institucionales (Merry 1994 y 2012, Chiba 1995, Yrigoyen 2015). Finalmente, el período de la «pluralidad jurídica posmoderna» tiene como carácter definitorio la concomitancia de órdenes jurídicos globales, que coexisten supraestatalmente. En este «período», la escala de análisis ha cambiado, pues, de la escala nacional en la que coexisten infraestatalmente diferentes órdenes jurídicos locales, se ha pasado al análisis de la escala global, en la que coexisten, sobre los nacionales y locales, órdenes jurídicos globales. El más famoso de estos órdenes, aunque no el único, es la llamada nueva *lex mercatoria* o Derecho Corporativo Global (Hernández-Zubizarreta 2015, Hernández-Cervantes 2014, Garzón-López 2013, Kyed 2011, Olgati 2000, Snyder 1999, Teubner 1997, Santos 1987).

Por otro lado, tenemos el estudio del pluralismo jurídico según el lugar central o no que ocupa el Estado en la definición de lo que es o no Derecho, como otra de las formas más típicas de catalogar u ordenar el debate sobre pluralismo jurídico. En este caso, se formula la diferencia entre pluralismo jurídico débil y pluralismo jurídico fuerte. El pluralismo jurídico en sentido débil es la manifestación propia del centralismo jurídico, lo que significa que las distintas estructuras jurídicas que se dan en el ámbito social son las reconocidas dentro del mismo Derecho estatal. Ello significa que sí puede haber competencias o personas a quienes se les aplique un «Derecho» diferente; por ejemplo, a que, en cuestiones civiles, los pueblos indígenas puedan aplicar sus propias normas. No obstante, este *otro* Derecho es posible en la medida en que el Derecho estatal lo permite y dentro de los límites que este establece. Estamos, por tanto, ante una clara relación jerárquica en la que el Derecho estatal ocupa el escalafón más alto y subordina al resto de sistemas jurídicos. Por otro lado, el «pluralismo jurídico fuerte», al contrario del «débil», hunde sus raíces en la afirmación de las múltiples formas jurídicas existentes en la sociedad; alude a un hecho empírico. En este tipo de pluralismo jurídico, no existe ninguna relación jerárquica entre el Derecho estatal y el no estatal. Siguiendo con el ejemplo anterior, un pueblo indígena podría aplicar perfectamente sus propias normas y procedimientos y responder ante sus autoridades sin ningún tipo de permiso o regulación estatal. En este caso, habría que regular la coordinación

entre el Derecho estatal y el Derecho indígena, pero ello desde una perspectiva de igualdad entre ambos sistemas jurídicos.

A la hora de abordar el tratamiento del pluralismo jurídico por parte de las teorías posdesarrollistas y su oposición a la imposición del Derecho estatal y del Derecho Corporativo Global que avalan el discurso desarrollista, se ha considerado oportuno reformular lo categorización del profesor Wolkmer (2003, 2006, 2018), en diálogo directo con las categorizaciones mencionadas en los párrafos inmediatamente anteriores a este. Así, dicha cuestión del pluralismo jurídico llevada al terreno de los estudios sobre desarrollo y, más concretamente, a sus críticas posdesarrollistas, da como resultado la siguiente reflexión: se puede afirmar que hay un tipo de reivindicación del pluralismo jurídico, en el que se profundiza en el modelo de desarrollo convencional-economicista, y otro tipo de reivindicación del pluralismo jurídico, en el que se critica este modelo de desarrollo, al relacionarlo con la deslegitimación y desvalorización de modos de vida *otros*. En este sentido, el cuestionamiento del monismo jurídico desde los estudios sobre desarrollo se da en clave liberal-desarrollista y en clave posdesarrollista. En el primero, se defiende la reformulación del Estado, con el objetivo de que este no constriña la libertad de actuación del capital privado, y fomenta el modelo de desarrollo convencional-economicista, en la que se aboga por la mercantilización de la vida mediante, principalmente, el uso y recurso a la nueva *lex mercatoria* o Derecho Corporativo Global, que es avalada por las grandes corporaciones y los organismos financieros internacionales. Por el contrario, en el pluralismo jurídico en clave posdesarrollista, se defiende la pérdida de capacidad homogeneizadora del Estado a favor de la legitimación de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, que defienden modos de vida en armonía con la Naturaleza, y de las propuestas normativas planteadas por grupos, colectivos y movimientos sociales de carácter emancipador. Así, nos encontramos con una reivindicación teórico-política que enfrenta, a la vez, al modelo de desarrollo convencional-economicista y al monismo jurídico del Estado que lo mantiene y perpetúa, en alianza muchas veces con el pluralismo jurídico liberal-desarrollista. Y es que, lejos de considerarse enemigos, este último tipo de pluralismo jurídico encuentra como aliada a la doctrina monista del modelo de Estado-nación pues, al fin y al cabo, es el Estado el que, mediante el uso de su soberanía, pone en marcha la técnica de la desregulación, que posibilita la producción y ejecución privada del Derecho (nueva *lex mercatoria* o Derecho Corporativo Global) (Hernández-Cervantes 2014, Hernández-Zubizarreta, 2015).²

Así, nos damos cuenta de que el pluralismo jurídico considerado de manera amplia no es un «problema» en sí mismo que impida conseguir instaurar el modelo de desarrollo convencional-economicista y que lo que realmente se ha considerado un «problema técnico» que solventar por el cuadro de expertos en estudios sobre de-

2 Esta diferenciación entre «pluralismo jurídico liberal-desarrollista» y «pluralismo jurídico posdesarrollista» supone, evidentemente, una simplificación de la realidad, en tanto propuesta de modelos teóricos antagónicos que se presentan para ilustrar y teorizar sobre una cuestión dada, como es, en este caso, la consideración del pluralismo jurídico por parte de los enfoques posdesarrollistas. No podemos olvidar que, en este trabajo, el lugar de enunciación desde el cual se aborda el estudio del pluralismo jurídico es el posdesarrollo como crítica radical al discurso oficial al desarrollo y, seguidamente, a la postura que tradicionalmente los estudios sobre desarrollo han mantenido con respecto al Derecho y al pluralismo jurídico. Ello no debe confundirse con que haya un tipo de pluralismo jurídico «bueno» y otro «malo», sino qué tipo de pluralismo jurídico podrá ser defendido por los enfoques posdesarrollistas, al poder establecer nexos comunes entre sus postulados y este campo concreto del Derecho y cuál no, por ser contrario a estos.

sarrollo desde la década de los setenta es un pluralismo jurídico de carácter infraestatal que no responde a los parámetros y lógicas propuestas desde los discursos oficiales sobre desarrollo. Ello aclara el panorama y nos obliga a precisar —desde los enfoques posdesarrollistas— que el pluralismo jurídico que se defiende desde estas teorías críticas es una apuesta político-jurídica concreta a favor de los sistemas jurídicos, propuestas normativas y prácticas insurgentes en este terreno que llevan a cabo pueblos, grupos, colectivos y movimientos sociales que luchan por defender y legitimar sus modos de vida en armonía con la Naturaleza o —si se prefiere— caracterizados por unas lógicas y sistemas de relacionalidad y reciprocidad con la Naturaleza y la comunidad más profundas y valoradas en comparación con el modelo de desarrollo convencional.

En definitiva, el pluralismo jurídico *per se* no es ni progresista ni conservador ni emancipatorio ni opresivo y es por ello que podemos considerar un «error» que, desde el posdesarrollo y cualquier discurso en defensa de alternativas *a/* desarrollo, se celebre sin mayores precisiones el pluralismo jurídico. Este concepto o locución no supone por sí mismo una apuesta política concreta ni tampoco la aplicación al campo del Derecho de los postulados-base propios del posdesarrollo que hemos referido anteriormente. Es así como, en este trabajo, recomendamos prudencia a la hora de reivindicar la pluralidad jurídica desde los discursos posdesarrollistas y por lo que proponemos que estos hagan esta diferenciación entre pluralismo jurídico liberal-desarrollista (pluralismo jurídico con el que se pretende profundizar en el modelo de desarrollo convencional-economicista y, con ello, en una aún mayor mercantilización de la vida) y el pluralismo jurídico posdesarrollista (pluralismo jurídico con el que se busca legitimar *otras* legalidades y, con ellas y de manera indisoluble, *otros* modos de vida diametralmente opuestos o sustancialmente diferentes al modelo de desarrollo convencional y al Derecho que lo avala).

Una vez presentados estos modelos teóricos como forma de enunciar con facilidad las ideas expresadas más ampliamente a lo largo de buena parte de este epígrafe, cabe preguntarnos: ¿y qué papel viene a desempeñar esta suerte de pluralismo jurídico posdesarrollista en la construcción de alternativas *a/* desarrollo?

3

El papel de las *otras* legalidades en las alternativas *a/* desarrollo

Pero ¿cuál es o puede ser la relación entre las alternativas *a/* desarrollo y estas *otras* normatividades o sistemas jurídicos que se defienden desde esta postura teórico-política que hemos denominado «pluralismo jurídico posdesarrollista»? La principal de ellas, a nuestro modo de ver y que queremos poner de relevancia en este

trabajo, es la siguiente: estos *otros* modos de vida diversos y alternativos al modelo de desarrollo convencional que se mantienen en armonía con la Naturaleza están regulados por *otros* sistemas jurídicos o —si se prefiere— por *otras* normatividades o legalidades. Si el objetivo de la crítica posdesarrollista es superar el modelo de desarrollo convencional, esta no debe considerar, de manera independiente y desvinculada, el plano económico del jurídico, pues avanzar hacia un horizonte posextractivista o de poscrecimiento será inviable sin transformaciones de calado en la normatividad impuesta por el modelo de desarrollo convencional.

El campo jurídico atraviesa todas las esferas de la vida y regula nuestros comportamientos y aspiraciones. En este sentido, es necesario entender que cualquier modo de vida —responda este a los parámetros del modelo de desarrollo convencional o a las alternativas a este— está sostenido, en el sentido de legitimado y regulado, por todo un sistema jurídico y su conjunto de procedimientos, autoridades, instituciones y normas. Ello supone que legitimar —o intentar hacerlo— otros modos de vida alternativos al modelo de desarrollo convencional supone, a su vez, legitimar el sistema jurídico sobre el que descansa o pretende descansar dicho modelo. Y es que las relaciones intercomunitarias, los intercambios económicos y las actividades de todo tipo dentro de una sociedad o grupo humano determinado se encuentran normativizados de alguna manera. Pero ¿cómo saber lo que puede considerarse jurídico de lo que no? Pues esta es una cuestión bastante recurrente en los estudios sobre pluralismo jurídico que no tiene respuesta cerrada, sino todo lo contrario: se trata de una cuestión que ha traído de cabeza históricamente a los y las teóricas sobre pluralismo jurídico y que no nos compete profundizar aquí. Simplemente, debemos tener claro que la complejidad a la hora de definir «Derecho» puede venir dada por diferentes motivos; entre otros, por el área de conocimiento desde donde se teorice, las líneas de investigación identificadas y la preferencia por el o los enfoques utilizados en su aproximación. Ello va a influir en la definición que se presente de «Derecho» y en el carácter de «jurídicas» (o no) de unas normas u otras y, en última instancia, de que se maneje una visión más amplia o reducida del Derecho donde los límites entre normas jurídicas y normas sociales, morales, éticas, etc., sean más difusos o claros (Tamanaha 2000, pp. 298-299; 2012, pp. 114-115; Twining 2012, pp. 114-115). Asimismo, es importante no olvidar que se tiende a definir lo que es y no es Derecho a partir de una historia particular, la de Europa, que impuso su Derecho y su institucionalidad en vastos lugares del mundo (Roberts 1998, p. 98).

La definición del Derecho y el establecimiento de límites entre lo que es y no es Derecho es una tarea ardua y delicada cuyo tratamiento supera el objetivo de este trabajo. Ante tal complejidad, e identificados en lo posible dentro de este marco los principales problemas a la hora de consensuar una definición, no queda más que

apostar por un posicionamiento como el de Boaventura de Sousa Santos (2009, p. 62), quien sostiene lo siguiente:

[...] la búsqueda de una concepción única y transcultural de Derecho que fundamente y dé rigor al análisis del pluralismo jurídico es inútil, porque en cada sociedad las articulaciones entre los órdenes jurídicos asumen configuraciones distintas aunque se tomen como punto de partida dicotomías fijas tan caras al pensamiento jurídico moderno como formal/informal y oficial/extraoficial.

Y es que muchas veces, en los estudios sobre pluralismo jurídico, se toma como punto de referencia al Estado para definir lo que es y no es Derecho, teniendo la doctrina jurídica monista implantada mucho que decir a este respecto.

Hemos hablado de que entendemos por «monismo jurídico» o «centralidad jurídica» la concepción mediante la cual se propugna que el único Derecho posible es el Derecho del Estado o todo aquel «Derecho» reconocido y aceptado por este, dentro de los límites que han sido estipulados a través de la normativa estatal (Griffiths 1986). Esto nos es fácil entenderlo en relación con los pueblos indígenas, pues podemos observar claramente que existe el sistema jurídico estatal-formal (el Derecho del Estado o lo que llamamos comúnmente «Derecho») y los sistemas jurídicos diversos de estos pueblos colonizados que también son Derecho (aunque *otro*) y que se relacionan de manera cooperativa o conflictiva con el anterior. En muchos de estos casos, podemos entender con claridad este vínculo del que hablábamos al principio entre mantener un modo de vida alternativo al modelo de desarrollo convencional (modo de vida en armonía con la Naturaleza) y respetar los sistemas jurídicos que hacen posible o que regulan dichos modos de vida aunque, evidentemente, las conexiones con el mundo no indígena sean innegables. Si, por ejemplo, pensamos en un pueblo indígena de la Amazonia que vive en armonía con la Naturaleza por respetar sus ciclos de reproducción, podemos intuir la existencia de relaciones entre esta forma de vida y las reglas y normas por las que actúan o inactúan de una determinada manera los miembros de este pueblo o comunidad en concreto.³

Si salimos de este universo, entender la pluralidad jurídica desde una perspectiva emancipadora y en relación con las críticas al discurso desarrollista se nos hace un poco más difícil. No obstante, todavía nos es relativamente «sencillo» pensar en realidades donde la justicia ordinaria del Estado no llega y se crean métodos alternativos de resolución de conflictos y normas que regulan dichos conflictos, que no tienen por qué tener su equivalente en el Derecho estatal. Pensemos, por ejemplo, en el Movimiento Sin Tierra o en la favela de Pasargada de la que nos habla Boaventura de Sousa Santos (2009), en la que las cuestiones de propiedad son resueltas por autoridades no estatales pero aceptadas como jurídicas por la ciudadanía del lugar. Igualmente, se nos hace relativamente comprensible la diferencia entre el «Dere-

3 En este trabajo se entiende por «armonía con la Naturaleza» el intento de respetar lo más posible los ciclos de reproducción de los ecosistemas a la hora de intervenir en la Naturaleza. La «armonía», entendida como armonía plena, no existe, pero sí modelos productivos y de consumo llevados a cabo por pueblos indígenas cuyos impactos medioambientales son muchísimo menos violentos que los ocasionados por el modelo de desarrollo convencional; dígase: industria extractiva, actividades económicas extensivas (monocultivos), grandes infraestructuras, macrogranjas, etc. Esta «armonía con la Naturaleza» puede verse en muchos pueblos indígenas (no en todos evidentemente y no en todos los pueblos, comunidades e individuos), pero sí es un rasgo característico. Prueba de ello es la historia del movimiento indígena ecuatoriano, cuyas luchas siempre han estado unidas, de una u otra manera, a la protección de sus territorios y de la Naturaleza (Llasag 2013). Asimismo, en este trabajo se entiende a las nacionalidades, pueblos, comunidades y personas indígenas como parte de realidades complejas y dinámicas, que hacen que el denominado «mundo indígena» esté plagado de intersecciones. Así, se es plenamente consciente de que debería hablarse de «mundos» indígenas, al ser estos heterogéneos, plurales y dinámicos. No obstante, y en la línea en la que apunta Miram Lang (2017, p. 35), esta heterogeneidad no impide que también podamos observar «[...] una serie de prácticas que no corresponden a la racionalidad capitalista/moderna/occidental». Dichas prácticas y modos de vida persisten —o intentan persistir— fuera del paradigma dominante que impone el discurso desarrollista y responden a otras racionalidades, a otros sistemas jurídicos y a otras prioridades de vida. Ello no supone idealización en ningún caso, sino aproximación a otras realidades, a otras percepciones y a otros modos de vida a los que podemos mirar —como ya lo hacen los enfoques posdesarrollistas— para intentar imaginar y pensar alternativas al desarrollo.

cho» que impone una mafia o grupo terrorista sobre una región en antagonismo con la regulación estatal. No obstante, dado el uso de la violencia ejercida por dichos colectivos, difícilmente —por no entrar aquí en complejos debates sobre el uso de la violencia que superan el marco de análisis de este trabajo— podríamos incluirlos en esta idea de «emancipación» de la que hemos venido hablando y con la cual hacemos alusión a aquellos pueblos, grupos, colectivos y movimientos sociales que luchan y se movilizan a favor de la liberación respecto de un poder, autoridad, tutela o cualquier otro tipo de situación de subordinación, opresión y dependencia en la línea teorizada por Boaventura de Sousa Santos (2009) y Antonio Carlos Wolkmer (2003, 2006, 2018).

Sin embargo, pensar en *otras* legalidades que hagan posibles alternativas *al* desarrollo en contextos como el Estado español (u otro Estado con características históricas y sociales semejantes) se presenta, *a priori*, como una cuestión más compleja a la hora de identificar y teorizar en el sentido de que no están tan presentes en estos territorios *otros* sistemas jurídicos que representen una alteridad jurídica tan clara como en el caso, por ejemplo, del continente americano, donde conviven gran cantidad de pueblos indígenas. ¿Qué *otros* sistemas jurídicos opuestos al Derecho estatal y a su modelo desarrollista podemos identificar en un contexto como el español o en alguno de sus países vecinos? Cuando hemos definido qué entendemos por «pluralismo jurídico posdesarrollista», hemos dicho que —además de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas que viven en armonía con la Naturaleza— se incluyen, en esta categoría, las propuestas normativas que plantean los grupos, colectivos y movimientos sociales de carácter emancipador. No obstante, estos grupos, colectivos y movimientos —en su mayoría— se encuentran inmersos en el paradigma monista, donde se mantiene esta idea del Derecho como monopolio exclusivo del Estado y de sus instituciones. Esta consideración no supone la negación de que dichos grupos, colectivos y movimientos luchen y practiquen la democracia directa en sus espacios de participación, que lleven a cabo actuaciones insurgentes o prácticas insurgentes en su vida cotidiana o que hayan ido implantando relaciones de producción y consumo al margen de las dinámicas del mercado globalizado y neoliberal (Müller 2018), pero no podemos afirmar que se trate de «sistemas jurídicos alternativos *a*» o de «*otras* legalidades» en un sentido amplio. Las propuestas normativas o legales que vienen de estos grupos, colectivos y movimientos sociales no escapan aún al paradigma que impone el Derecho moderno o, si se prefiere, del Estado de derecho: separación de poderes, seguridad jurídica, principio de igualdad y no discriminación, debido proceso, etc. Estas prácticas e iniciativas nadan, la mayoría de las veces, entre la legalidad, la alegalidad y la ilegalidad, pero no constituyen sistemas jurídicos en sí mismos. Otra cosa bien distinta es referir a propuestas legislativas o normativas alternativas a aquellas que perpetúan

un modelo desarrollista que atenta contra la centralidad de la vida. Es aquí donde podemos empezar a hablar de *otras* legalidades y de alternativas *a/* desarrollo en estos contextos, donde no existe como tal *otro* Derecho.

Las propuestas posdesarrollistas más conocidas y populares son el buen vivir en la América andina y el decrecimiento en Europa que, aunque diferentes, pueden ponerse en diálogo, como han demostrado Acosta y Brand (2018) en su obra conjunta *Salidas del laberinto capitalista: decrecimiento y posextractivismo. Nuevas economías en territorios biodiversos*. Para vehiculizar ambas propuestas, como intuiremos, no solo es necesario emprender cambios en el terreno de la economía y en los modelos de producción y consumo, sino también considerar que deben enfrentarse cambios profundos en lo concerniente a la organización institucional del Estado y en el plano jurídico —globalmente considerado—. Y ello porque no debe perderse de vista que la continuidad del modelo de desarrollo convencional-economicista y, con él, de las dinámicas de la globalización neoliberal están profundamente arraigadas en la estructura misma del Estado, tanto en su institucionalidad como en la composición de orden jurídico (Brand 2011, pp. 156-157). En este sentido, es necesario comprender, como ya hemos apuntado, que difícilmente podrán mantenerse cambios que hagan posible el avance hacia alternativas *a/* desarrollo, si no se impulsan cambios legislativos y normativos que los sostengan y le den viabilidad. De lo contrario, dichos avances están condenados, en gran medida, a moverse entre la alegalidad y la ilegalidad. Así, superar el modelo de desarrollo convencional-economicista supone, a su vez, enfrentar la doctrina jurídica monista del Estado-nación moderno y el pluralismo jurídico que hemos denominado «liberal-desarrollista».

En este camino de superación del modelo de desarrollo convencional-economicista —en lo que corresponde al plano jurídico (plano en el que hemos basado el presente trabajo) y, concretamente, a la identificación de esto que hemos llamado *otras* legalidades o normatividades—, nos es útil recurrir, una vez más, al profesor Wolkmer (2018). Este autor nos da las pistas para comenzar a consolidar esta línea de investigación que une el estudio de las alternativas *a/* desarrollo con las críticas al Derecho, apuntando que debemos fijar nuestra mirada en los diversos y muy diferentes actores sociales que transgreden las injusticias establecidas institucionalmente, a la vez que se muestran como recurso estratégico de resistencia ante diversas modalidades de dominación y opresión y que, además, contribuyen, de manera responsable, a la construcción creativa y empírica de prácticas sociales de carácter emancipatorio (Wolkmer 2018, pp. 227-228). Estas nuevas sociabilidades o actores sociales llevan a cabo prácticas político-jurídicas de resistencia contra las estructuras socioeconómicas y contra las formas institucionalizadas de dominación y violencia. Y es por ello que dichas prácticas político-jurídicas pueden identificarse como

el punto de partida para comenzar a preguntarnos en qué medida estas nuevas modalidades de legalidad, normatividad y regulación permiten ir construyendo (o no) el camino y la consolidación de alternativas al desarrollo que, poco a poco, vayan dejando atrás el modelo de desarrollo convencional economicista y el Derecho que lo respalda.

En este sentido, podemos concluir que una de las principales tareas para intentar avanzar hacia las alternativas al desarrollo y al Derecho podría ser luchar por la legitimidad de estos grupos, colectividades y movimientos sociales que defienden la centralidad y sostenibilidad de la vida y proponen nuevas conceptualizaciones, representaciones y propuestas institucionales y legislativas. En este sentido, las propuestas jurídicas de estos grupos, colectivos y movimientos sociales serían, por tanto, los que consideraríamos como estas *otras* legalidades u *otras* normatividades de las que hemos venido hablando y que son necesarias para la superación del modelo de desarrollo convencional-economicista y de la doctrina jurídica monista que lo perpetúa. La pregunta que cabe hacerse ahora y que ameritaría una profunda investigación que supera los límites del presente trabajo es la siguiente: ¿cómo conseguimos que estos discursos y prácticas político-jurídicas transformen el Derecho y se conviertan en un Derecho emancipatorio?⁴ Esta pregunta no podemos resolverla aquí, porque algunas de sus posibles respuestas tendrían que venir planteadas, sin duda, después de profundos y contrastados estudios sobre la cuestión. No obstante, sí que podemos aventurarnos a empezar a debatir sobre la oportunidad que podrían brindar los derechos de la Naturaleza en este intento posdesarrollista de ir avanzando hacia la superación del modelo de desarrollo convencional-economicista y del Derecho que lo respalda.

4 Los derechos de la Naturaleza como oportunidad para avanzar hacia el posdesarrollo

Como hemos dicho, intentar responder a la pregunta planteada en el epígrafe anterior exigiría una profunda investigación que no estamos en condiciones de emprender en este trabajo. No obstante, sí que podemos, en las presentes líneas, plantear la necesidad de fijarnos —como punto de partida— en los movimientos feministas y ecologistas como actores cuyas propuestas normativas y legislativas suponen, en muchos casos, cambios radicales en la legalidad impuesta. En este sentido, planteamos como inspirador el ejemplo de Ecuador, en cuyo texto constitucional se ha incluido la consideración de la Naturaleza como sujeto de derechos dentro de un marco más amplio de búsqueda del buen vivir o *sumak kawsay*. La inclusión de estas nuevas categorías en el texto constitucional ha

4 Esta pregunta, formulada de otra manera, fue lanzada al auditorio como invitación a la reflexión en investigaciones futuras de las personas asistentes por el profesor Ramiro Ávila Santamaría en la presentación del libro de Antonio Carlos Wolkmer (2018), *Teoría crítica del Derecho desde América Latina*, que tuvo lugar en la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador el 29 de mayo de 2018.

supuesto una ruptura con el paradigma clásico del Derecho y con el discurso del desarrollo y, por ello, podemos considerar a la Constitución de Montecristi como una fuente de referencia a la que mirar a la hora de emprender transformaciones constitucionales tendientes a superar el modelo de desarrollo convencional-economicista y la devastación de la Naturaleza y de la vida que este supone.

Antes de nada, debe comenzarse por precisar que la Constitución de Montecristi tiene dos lecturas principales posibles: una lectura neodesarrollista y una lectura posdesarrollista. En este caso concreto —y enmarcados dentro de una lectura posdesarrollista—, nos centraremos en el estudio de los derechos de la Naturaleza, al entender que estos pueden constituirse como un discurso político-jurídico fácilmente asumible por los movimientos ecologistas al enfatizar el valor de la Naturaleza como fin en sí misma y no como mero medio para la supervivencia de la especie humana. Además, no debe perderse de vista que dicho reconocimiento supone toda una invitación a la superación de la visión antropocéntrica del Derecho, la cual sostiene que los únicos sujetos titulares de derechos son los seres humanos (personas físicas) o las organizaciones, asociaciones, corporaciones, etc., formadas por estos (personas jurídicas).

Los derechos de la Naturaleza se reconocen en la Constitución de Montecristi en su título II, dedicado a los Derechos y se trata de tan solo cuatro artículos (del artículo 71 al 74). No obstante, el Estado de Ecuador se define como un Estado de derechos (nótese el plural), así que podemos asumir que todo este título se constituye como transversal para la organización jurídica y política del Estado (Ávila-Santamaría 2016). Asimismo, no puede dejar de subrayarse que la transversalidad de dichos derechos viene también motivada por el deber de cumplimiento de los principios ambientales por parte del Estado y las personas (tanto naturales como jurídicas), obligación expresa presente en la Constitución (Ecuador 2008, art. 395), mandato al que se suma el deber de que —en caso de duda— se apliquen los principios en el sentido más favorable a la protección de la Naturaleza. En estos artículos, se reconoce que la Naturaleza o Pachamama es el lugar «donde se reproduce y realiza la vida», teniendo por ello el derecho como sujeto a que se «respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos» (Ecuador 2008, art. 71). En virtud de este artículo, cualquier persona, comunidad, pueblo o nacionalidad está capacitado para exigir el cumplimiento de estos derechos a la autoridad pública; derechos que son plenamente justiciables, lo que significa que se puede acudir directamente a los tribunales para exigir su respeto. Por otro lado, se establece el derecho a la restauración, el cual será independiente de la obligación de indemnización a los individuos y colectivos afectados que tiene el Estado y las personas naturales o jurídicas (Ecuador 2008, art. 72). El Estado, por su parte, tiene el deber de incentivar la protección de la Naturaleza y de sus ecosistemas,

además del deber de aplicar medidas de precaución y restricción de las actividades que puedan suponer la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales, por lo que se prohíbe la introducción en el país de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar, de manera definitiva, el patrimonio genético nacional (Ecuador 2008, arts. 71 y 73). Finalmente, se posibilita el beneficio del ambiente y de las riquezas naturales a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para que alcancen el buen vivir, estableciéndose que los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación y que su producción, prestación, uso y aprovechamiento estarán regulados por el Estado (Ecuador 2008, art. 74).

Este último artículo contraviene algunos populares comentarios reticentes al reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, como aquel que reza que, si le reconocemos derechos a la Naturaleza, entonces no podremos aprovecharnos de ella ni siquiera para arar y cultivar la tierra. El último artículo de la Constitución citado nos da las claves para entender que los seres humanos pueden aprovechar —en el sentido de interactuar con— la Naturaleza, pero con el límite del respeto a sus ciclos de reproducción y a sus procesos evolutivos. No estamos hablando, en este caso, de desarrollo sostenible —discurso que sigue inmerso en el carácter economicista y antropocentrista del desarrollo, según se entiende desde enfoques posdesarrollistas— sino en *otra* manera de concebir a la Naturaleza, es decir, como un sujeto vivo y cambiante que interactúa y que tiene valor por sí mismo. En este sentido, las sinergias entre las luchas por dotar de derechos a la Naturaleza y por poner la vida en el centro son claras y tan comunes en Ecuador como en otros lugares del mundo. Uno de ellos es Colombia, donde su Corte Constitucional reconoció, en una sentencia histórica, al río Atrato como una entidad viviente y, por ello, con derecho a ser protegido, conservado, mantenido y restaurado (Corte Constitucional de Colombia 2016).

Por otro lado, es necesario precisar que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza va mucho más allá del mero reconocimiento de los derechos ambientales o los llamados «derechos de tercera generación». En los derechos ambientales, el bien jurídico protegido es el ser humano, su supervivencia y su calidad de vida, en tanto en cuanto esta depende de la salud del medio en el que habita; no es la Naturaleza en sí misma la que se protege. Por el contrario, cuando hablamos de reconocer los derechos de la Naturaleza, se pone el acento en el reconocimiento de su valor intrínseco y en el abandono de una visión antropocéntrica, tanto de esta como del Derecho; con este cambio de perspectiva, se pretende posicionar una visión sociobiocéntrica (Acosta 2013, p. 172). Esta diferencia entre visión antropocéntrica y biocéntrica (o sociobiocéntrica) se debe a que la primera, de tradición jurídica occidental, no admite la posibilidad de considerar a la Naturaleza como sujeto

de derechos, mientras que la segunda sí (Cruz-Rodríguez 2013). A medio camino entre ambas, encontramos la visión utilitarista, que acepta considerar a la Naturaleza como sujeto de derechos en tanto este cambio, en su consideración, permite garantizar de mejor manera su protección (Campaña 2013, p. 16).

En el caso concreto de Ecuador, el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto titular de derechos fue propuesto por parte del movimiento ecologista. En un primer momento, esta propuesta causó ciertos recelos dentro del movimiento indígena del Ecuador, puesto que —entre otras cosas y simplificando su postura para no entrar aquí en debates filosóficos—, para los indígenas, es la Naturaleza la que te otorga derechos y no al revés (Martínez 2018, Asamblea Constituyente 2008, p. 4). No obstante, dentro del proceso constituyente, finalmente se decidió de manera estratégica plantear el reconocimiento de dichos derechos ya que, al fin y al cabo, tanto el movimiento indígena como el ecologista coincidían en identificar a la Naturaleza como un sujeto vulnerable que necesita protección. Este reconocimiento de la constituyente de reconocerle derechos a la Naturaleza convirtió a la Constitución ecuatoriana en todo un hito y fuente de referencia para la lucha ambientalista, que ve en ello una oportunidad para empezar a transitar hacia otras realidades posextractivistas, que permitan la reproducción de la vida, entendiendo «vida» de una manera amplia (humana, animal y de ecosistemas). Este reconocimiento e inclusión en la Constitución de los derechos de la Naturaleza es lo que ha hecho que se hable de «híbrido jurídico».

Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 39) apunta que «los híbridos jurídicos [...] son conceptos o procedimientos en los que es posible identificar la presencia de varias culturas jurídicas» y señala expresamente como ejemplo de ello los derechos de la Naturaleza, explicando que «el concepto de derecho viene de la cultura eurocéntrica y del derecho moderno, pero su aplicación a la naturaleza, concebida como Madre Tierra o *Pachamama*, es una contribución de la cultura andina originaria». En la misma línea se ha expresado Salazar (2012, p. 7), quien ha indicado la «existencia de la conjugación de la visión andina sustentada en la idea de Pachamama y la visión occidental basada en la razón ilustrada». Por su parte, Svampa (2012, pp. 190-192) habla de «giro ecoterritorial», para aludir a la convergencia de la matriz indígena-comunitaria y el discurso ambientalista. Esta autora señala que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en la Constitución ecuatoriana está dentro de este giro; es parte del lenguaje ecoterritorial. Denominado de una u otra manera, en lo que parece se está plenamente de acuerdo es en la originalidad y novedad que ha supuesto el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza. Dichos derechos establecen un claro mandato ecológico que rebasa el ambientalismo jurídico y posiciona el derecho ecológico, como muestra de la superación de la visión antropocéntrica del Derecho; todo ello para

ir construyendo una visión sociobiocéntrica de este que pueda sostener y vehicular alternativas al modelo de desarrollo convencional (Acosta 2012, Zaffaroni 2012, Gudynas 2009).

Ciertamente, los derechos de la Naturaleza se reconocieron en la Constitución ecuatoriana de 2008, hace ya más de diez años. Esta primera década cumplida de estos derechos hace que no sea nada nuevo lo que se está describiendo. No obstante, y a pesar de los ríos de tinta que ha supuesto dicho reconocimiento, no podemos dejar morir este debate. Y más ahora, cuando están saliendo a la luz estudios como el de Hickel y Kallis (2019), que prevén el incumplimiento de los Acuerdos de París y advierten de la urgencia en revisar los programas y políticas de crecimiento verde (como los objetivos de desarrollo sostenible), al no sostenerse empíricamente. En este estado que algunos califican de «emergencia climática», el debate sobre los derechos de la Naturaleza puede adquirir protagonismo y, por ello, siendo uno de los motivos, conviene tenerlo presente. Otro motivo es el que aquí nos ocupa: relacionar las críticas al desarrollo convencional y la superación de este modelo economicista con cambios necesarios en el plano jurídico. En este sentido, podemos admitir que la capacidad potencial que tiene el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza para ir construyendo *otro* Derecho que respalde jurídicamente alternativas *al* desarrollo reside en la amplitud de sujetos que ahora ya son sujetos de derechos —y no ya objetos de apropiación—, en la convergencia de dos visiones que han motivado juntas un giro sociobiocéntrico del instrumento que debe guiar la vida política y jurídica de un país y la superación del antropocentrismo y del formalismo con el establecimiento y legitimidad de una multiplicidad de escalas de valoración con las que «mirar» a la Naturaleza. Ahora, tal y como indica Mario Melo (2012, p. 114), «[...] el reto está en la aplicación. En hacer de los derechos de la Naturaleza un instrumento útil mediante su ejercicio». Precisamente, su ejercicio y respeto será lo que permita ir avanzando en la superación del modelo de desarrollo convencional, ya que la superación de dicho modelo va inevitablemente unida a un cambio en los patrones, a partir de los cuales «miramos» y «tratamos» a la Naturaleza. Así, la mera incorporación de estos derechos —aunque importante y trascendente para la teoría del derecho y el constitucionalismo— no es suficiente, tal y como nos ha demostrado la experiencia ecuatoriana a partir de sus Planes Nacionales de Desarrollo (Senplades 2007, 2009, 2013, 2017). Y es que, aunque se celebre esta conversión de objeto a sujeto de la Naturaleza, en la Constitución de Montecristi sigue estando presente una concepción de esta como un ente susceptible de apropiación, como es que el Estado siga manteniendo la propiedad de los recursos naturales no renovables (Ecuador 2008, arts. 1, 317 y 408).

Así, y aunque la Constitución ecuatoriana de 2008 haya saltado a la fama por la consideración de los derechos de la Naturaleza, estos se ven altamente atentados por varias disposiciones del mis-

mo texto constitucional. Sin desmerecer la ruptura con respecto al paradigma clásico del Derecho, hay que reconocer que existe una tensión latente en la Constitución entre el tratamiento de la Naturaleza como objeto o como sujeto de derechos. Reconocer derechos a la Naturaleza es considerarla titular de derechos y, por tanto, sujeto. Pese a ello, en la misma Constitución y a lo largo de diferentes artículos, nos encontramos con la consideración —una vez más— de la Naturaleza como objeto, como ente susceptible de apropiación. Ello supone una evidente contradicción —¿cómo ser sujeto y objeto de derechos a la vez?— y un límite claro hacia el respeto de los sistemas jurídicos indígenas que mantienen modos de vida en armonía con la Naturaleza y que consideran a esta como un ser viviente con valores intrínsecos que hay que proteger. Pese a ello, y no obstante, no deja de ser una realidad que los derechos de la Naturaleza están reconocidos en la Constitución y que estos son plenamente justiciables. Ello significa que —a pesar de la existencia de contradicciones— la Naturaleza es un sujeto de derechos con todas las letras y consecuencias que eso conlleva y que sus representantes pueden hacer valer sus derechos.

El reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, a pesar de sus límites, suma y no resta en la lucha de construcción y/o mantenimiento de vías de superación del modelo de desarrollo convencional y también —como se ha visto— del paradigma clásico del Derecho, aunque sus implicaciones prácticas de defensa real de la Naturaleza en estos diez años de vigencia dejen mucho que desear, según se desprende de lo manifestado por las Mujeres Amazónicas (2018) y el movimiento indígena del Ecuador (Conaie 2018). A esta misma conclusión se llega al consultar las luchas en las que sigue inmerso el movimiento ecologista del Ecuador (por citar a algunos, Acción Ecológica y la Fundación Pachamama) y también si se analizan atentamente los Planes Nacionales para el Desarrollo (Senplades 2007, 2009, 2013, 2017) que, indudablemente, optan por la vía del neodesarrollo (García-Álvarez 2016). En estos más de diez años de vigencia de la Constitución, se ha impuesto por parte de los poderes e instituciones estatales una visión neodesarrollista de la Constitución y ello ha causado que los derechos de la Naturaleza no hayan tenido el impacto deseado por el sector indígena y ecologista (Álvarez-Lugo 2018); un impacto poco destacable a nivel de las implicaciones prácticas de su reconocimiento debido, entre otras cosas, a la falta de implementación de herramientas adecuadas de gestión y de control administrativo por parte de las administraciones e instituciones públicas del Ecuador y, por otro lado, por la falta de cultura jurídica en esta materia de los operadores de justicia (Antúñez-Sánchez y Díaz-Ocampo 2018). No obstante, y pese a ello, este hecho no desmerece la innovación en el campo del Derecho que ha supuesto el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza ni su potencial jurídico para frenar, en el futuro, determinadas actuaciones contrarias a dichos derechos.

En este sentido, se considera que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en la Constitución ecuatoriana de 2008 es una iniciativa cuyo potencial reside en poner el foco en la devastación del medio por parte de un modelo de desarrollo economicista, y que es totalmente factible empezar a hablar de reproducir este reconocimiento en otros contextos constitucionales y en otras sociedades. En el contexto del Estado español o europeo, no hay presencia de pueblos indígenas en número e historia como en el caso de Ecuador; no obstante, ello no impide que podamos fijar nuestra mirada y aprender tanto de estos pueblos como de algunas de sus conquistas, de entre ellas —como ya hemos apuntado— el haber conseguido el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza apoyando la iniciativa del movimiento ecologista. Aunque hay estudios científicos basados en la «tradición occidental» que apoyan el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto —tales como la *hipótesis Gaia* del científico inglés James Lovelock y la ética derivada de esta por Leonardo Boff (Zaffaroni 2012, pp. 131-136)— nada impide inspirarnos en la Constitución de Ecuador para innovar nuestro sistema constitucional y, de paso, ir avanzando desde diversos caminos a superar la visión antropocéntrica de la Naturaleza, uno de los pilares del modelo de desarrollo convencional economicista que relega la vida a la periferia. Nuestro sistema productivo, de consumo, de relaciones laborales, de educación y formación, etc., está asentado en un modelo de desarrollo, que sitúa en los extramuros el mantenimiento de la vida, tanto de la vida humana como de la Naturaleza (Herrero 2013). Combatir esto y los problemas que este modelo acarrea no se soluciona simplemente estableciendo en ninguna Constitución el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza —máxime cuando las dinámicas de mercado de la globalización neoliberal imponen otras lógicas—, pero constituye un primer paso y potencia avances hacia un cambio de dirección —o si se prefiere— hacia la superación del modelo de desarrollo convencional economicista.

Ciertamente, el Derecho por sí solo no impulsa transformaciones estructurales y de calado, pero tampoco puede ignorarse que cambios en la regulación y en la legislación en los términos propuestos por los grupos, colectivos y movimientos sociales implicados en reivindicaciones concretas vienen a sostener e impulsar *otras* maneras, alternativas construidas y/o formuladas desde un conocimiento sustentado en prácticas y experiencias de personas que no tienen por qué ser profesionales del Derecho. El reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en otros contextos constitucionales es una posibilidad, entre tantas otras, que puede plantearse para empezar a trabajar en las críticas al desarrollo desde el campo del Derecho. Estos derechos suponen la superación de la visión antropocéntrica del Derecho y, además, dota a los movimientos ecologistas de una herramienta relevante a la hora de reivindicar el cuidado a los ciclos de reproducción de la vida de los

ecosistemas y el cuidado de los territorios, que es continuamente amenazado por el modelo de desarrollo convencional-economicista. Está claro que, no por reconocer los derechos de la Naturaleza, se estaría avanzando por sí mismo hacia alternativas *al* desarrollo, pero sí es cierto que estos derechos pueden ser considerados como parte de estas *otras* legalidades o normatividades con las que se podría ir avanzando hacia *otro* Derecho, tendente a respaldar las iniciativas que se van dando en el camino de superación del modelo de desarrollo convencional-economicista. Es, en este sentido, que afirmamos que, aún hoy, los derechos de la Naturaleza siguen siendo una oportunidad para avanzar hacia el posdesarrollo.

5 Conclusiones

A lo largo de este trabajo, hemos planteado la necesidad de cuestionar el Derecho bajo el foco de las críticas al modelo de desarrollo convencional-economicista. Y ello porque es vital comprender que cambiar dicho modelo supone, a su vez, emprender transformaciones en la legislación que lo sostiene y da continuidad. En este sentido, hemos identificado que, desde las teorías posdesarrollistas, debe apostarse por la búsqueda de la legitimación de *otras* normatividades y legalidades; aquellas defendidas por los grupos, colectivos y movimientos sociales que, a través de sus propuestas y prácticas, van construyendo alternativas a la regulación, a las estructuras socioeconómicas y a la institucionalidad que consideran injusta. Estas prácticas político-jurídicas de resistencia van constituyendo nuevas modalidades de legalidad, normatividad o regulación, que podrían ir allanando el camino hacia la construcción de alternativas *al* desarrollo, en el sentido en el que estas se colocan, o al menos lo intentan, en los márgenes del modelo de desarrollo convencional-economicista. Los enfoques posdesarrollistas han considerado la dimensión jurídica en sus teorías, pero, prácticamente, desde el ámbito del pluralismo jurídico, que se celebra sin mayores matizaciones. Es por ello que, en este trabajo, a partir de evidenciar que, por «pluralismo jurídico», se hace referencia a muchas realidades, hemos planteado la necesidad de puntualizar qué tipo de pluralismo jurídico es confluente con estas teorías críticas con el desarrollo y cuál contradice sus postulados-base. Ello justifica la propuesta de los dos modelos teóricos presentados: el pluralismo jurídico liberal-desarrollista y el pluralismo jurídico posdesarrollista. No obstante y, por otro lado, consideramos que la relación entre el campo del Derecho y las alternativas *al* desarrollo no tiene por qué circunscribirse únicamente a esta cuestión y que es posible hablar de *otro* Derecho y de *otras* legalidades fuera del debate del pluralismo jurídico. En este sentido, se han presentado los derechos de la Naturaleza

como un ejemplo de oportunidad para ir trabajando desde el campo jurídico el tránsito hacia el posdesarrollo.

Así, y a pesar de las contradicciones y limitaciones con las que se topan estos derechos en la propia Constitución de Ecuador, donde han sido reconocidos de manera histórica, no puede negarse el cambio de perspectiva que estos ofrecen: de una visión antropocéntrica y utilitarista de la Naturaleza propia del modelo de desarrollo convencional-economicista, se propone una visión socio-biocéntrica, relacionada con la búsqueda del buen vivir o *sumak kawsay* (en su enfoque posdesarrollista). Es cierto que el contexto ecuatoriano está marcado por la presencia de diferentes pueblos indígenas y sus movimientos de resistencia por la protección y defensa de sus modos de vida en armonía con la Naturaleza y de los sistemas jurídicos propios que los mantiene, y que es una realidad muy diferente a la de otros contextos estatales. No obstante, ello no tiene por qué suponer impedimento alguno para adoptar esta reivindicación, establecer puentes y un diálogo de saberes sincero y transfronterizo e intentar que la Naturaleza pase de ser objeto de apropiación a sujeto de derechos en otras realidades constitucionales fuera de la ecuatoriana. Es más, en otras partes del mundo, se dan diferentes y muy ricas propuestas de alternativas *al* modelo de desarrollo convencional-economicista, que van constituyendo *otras* normatividades a través de sus actos y prácticas cotidianas. Entre dichas propuestas que reivindican la centralidad de la vida, pueden establecerse fácilmente lazos con esta reivindicación de dotar a la Naturaleza de derechos y todas ellas van en el camino de superar la concepción clásica del Derecho y el modelo de desarrollo convencional-economicista.

En este sentido, y desde nuestro punto de vista, los enfoques posdesarrollistas deberían considerar la relevancia de *otras* legalidades o normatividades para la superación del discurso desarrollista y sus prácticas pues, repetimos, todo modo de vida —responda este a los parámetros del modelo de desarrollo convencional o a sus alternativas— se sostiene, en el sentido de legitimarse y mantenerse, en un conjunto de leyes conformadas como un sistema. Esta relación, que puede parecer obvia, entre el plano jurídico y las críticas *al* desarrollo no está siendo suficientemente tratada por las teorías posdesarrollistas. Y es por ello que, en este trabajo, se ha querido subrayar que cambiar la economía —ámbito en el que, generalmente, se apoyan los discursos sobre desarrollo, enfatizando la relevancia de las relaciones entre producción y consumo— supone, a su vez, emprender transformaciones en el ámbito del Derecho. Así, buscar poner la vida en el centro en nuestras sociedades también supone regular de *otra* manera.

6 Referencias bibliográficas

- ACOSTA A (2012). Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza: Reflexiones para la acción. En: Salazar O (ed.). Los derechos de la naturaleza. Instituto de Altos Estudios/UTN, Ibarra, pp. 149-172.
- ACOSTA A (2013). El Buen Vivir. *Sumak Kawsay*, una oportunidad para imaginar otros mundos. Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- ACOSTA A (2018). Salidas del laberinto capitalista: decrecimiento y postextractivismo. En: Nuevas economías en territorios biodiversos. Seminario internacional celebrado en Cotatachi el 29 y 30 de enero. Ecuador.
- ACOSTA A, BRAND U (2018). Salidas del laberinto capitalista: decrecimiento y postextractivismo. Fundación Rosa Luxemburg, Quito.
- ÁLVAREZ-LUGO Y (2018). Posdesarrollo, pluralismo jurídico y derechos territoriales indígenas: el caso de Ecuador a la luz de la Constitución de Montecristi, tesis doctoral. Instituto Hegoa-Universidad del País Vasco UPV/EHU, Bilbao.
- ANTÚNEZ-SÁNCHEZ A, DÍAZ-OCAMPO E (2018). El pluralismo jurídico y los derechos a la Pachamama. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/326761777_El_pluralismo_juridico_y_los_derechos_a_la_Pachamama, acceso 28 de junio de 2019.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008). Informe de Mayoría sobre los Derechos de la Naturaleza, Mesa n.º 1 de Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, mayo.
- ÁVILA-SANTAMARÍA R (2016). El neoconstitucionalismo andino. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- BRAND U (2011). El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación. En: Lang M, Mokrani D (comps.), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Más allá del desarrollo. Abya-Yala/Fundación Luxemburgo, Ciudad de México, pp. 145-157.
- CAMPAÑA FS (2013). Derechos de la naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político? *Iuris dictio* 13(15):9-38.
- CHIBA M (1995). Legal Pluralism in Mind: A Non-Western View. En: Petersen H, Zahle H (eds.). *Legal Polycentricity: Consequences of Pluralism in Law*. Dartmouth (Reino Unido), pp. 71-83.
- CONAIE (2018). Asamblea Nacional de la Conaie celebrada el 27 de marzo de 2018 en el Salón Olmedo de la Universidad Andina Simón Bolívar. Quito (Ecuador).
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2016). Sentencia T-622/16 de 10 de noviembre de 2016. Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.
- CRUZ-RODRÍGUEZ E (2013). Del derecho ambiental a los derechos de la naturaleza: sobre la necesidad del diálogo intercultural. *Jurídicas* 1, vol. 11:95-116. Universidad de Caldas, Manizales. [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas11\(1\)_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas11(1)_6.pdf), acceso 28 de junio de 2019.
- ECUADOR (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial n.º 499, del 20 de octubre de 2008.
- ESCOBAR A (2007). La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Fundación Editorial El Perro y La Rana, Caracas.
- ESTEVA G, PRAKASH MS (1998). *Grassroots Post-Modernism: Remaking the Soil of Cultures*. Zed Books, Londres.
- GARCÍA-ÁLVAREZ S (2016). *Sumak Kawsay* o Buen Vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador: aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2014). Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones Abya-Yala, Quito.
- GARZÓN-LÓPEZ P (2013). Pluralismo jurídico. *Eunomía – Revista en Cultura de la Legalidad* 5:186-193.
- GLENN HP (2012). Sustainable Diversity in Law. En: Tamanaha BZ, Sage C, Woolcock M (eds.). *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*. Cambridge University Press, Nueva York, pp. 95-111.
- GRIFFITHS J (1986). What Is Legal Pluralism? *Legal Pluralism & Unofficial Law* 18(24):1-55.
- GUDYNAS E (2009). El mandato ecológico: Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución. Ediciones Abya-Yala, Quito.

- HERNÁNDEZ-CERVANTES A (2014). La producción jurídica de la globalización económica: notas de una pluralidad jurídica transnacional. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispar/Universidad Autónoma de San Luis Potosí/Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- HERNÁNDEZ-ZUBIZARRETA J (2015). El tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales. *Revista de Relaciones Laborales Lan Harremanak* 33(II):209-226.
- HERRERO Y (2013). Miradas ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible. *Revista de Economía Crítica* 16(2):278-307.
- HICKEL J, KALLIS G (2019). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*: 1-18.
- KYED HM (2011). Introduction to the special issue: Legal pluralism and international development interventions. *Journal of Legal Pluralism* 63:1-23.
- LANG M (2017). ¿Erradicar la pobreza o empobrecer las alternativas? Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones Abya-Yala, Quito.
- LLASAG R (2013). Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo xx: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos. En: Santos BS, Grijalva A (eds.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Ediciones Abya-Yala, Quito, pp. 83-156.
- MARTÍNEZ E (2018). Entrevista realizada el 24 de octubre de 2018 en Quito (Ecuador) por José María Enríquez Sánchez y Gabriela Chiriboga Herrera en el marco de la investigación interinstitucional «Comunicación para el Buen Vivir/Vivir Bien en América Latina (Abya-Yala): hacia una construcción de diálogos interculturales» de la Maestría en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social de la Universidad Santo Tomás y el Área de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Universidad de Valladolid.
- MELO M (2012). Derechos de la Pachamama: un paradigma emergente frente a la crisis ambiental global. En: Salazar O (ed.). *Los derechos de la naturaleza*. Instituto de Altos Estudios/UTN, Ibarra, pp. 105-119.
- MERRY SE (1994). Legal Pluralism. En: Henry S (ed.). *Social Control: Aspects of Non-State Justice*. The International Library of Criminology and Criminal Justice. Dartmouth (Reino Unido), pp. 137-164.
- MERRY SE (2012). Legal Pluralism and Legal Culture: Mapping the Terrain. En: Tamanaha BZ, Sage C, Woolcock M (eds.). *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*. Cambridge University Press, Nueva York, pp. 66-82.
- MUJERES AMAZÓNICAS (2018). Mandato de las Mujeres Amazónicas Defensoras de la Selva de las bases frente al Extractivismo. http://www.planv.com.ec/sites/default/files/mandato_de_las_mujeres_amazonicas_.pdf, acceso 12 de marzo de 2018.
- MÜLLER K (2018). Presentación del libro «Salidas al laberinto Capitalista: decrecimiento y posextractivismo» de Alberto Acosta y Ulrich Brand, celebrado el 1 de febrero en Quito (Ecuador) en el Hemiciclo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso.
- OLGIATI V (2000). Economic Glocalism and Imprecise Forms of Legal Pluralism. A Coalitional Strategy? *Law & Society*: 59-82.
- RAHNEMA M, BAWTREE V (eds.) (1997). *The Post-Development Reader*. Zed Books, Londres.
- RIST G (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Catarata, Madrid.
- ROBERTS S (1998). Against Legal Pluralism: some reflections on the contemporary enlargement of the legal domain. *Journal of Legal Pluralism* 42:95-106.
- ROSTOW WW (1993). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Cambridge University Press, Madrid.
- SACHS W (ed.) (1996). *Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder*. Pratec, Perú.
- SAGE C, WOOLCOCK M (2012). Introduction: Legal Pluralism and Development Policy – Scholars and Practitioners in Dialogue. En: Tamanaha BZ, Sage C, Woolcock M (eds.). *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 1-18.
- SAID E (2010). *Orientalismo*. Debolsillo, Barcelona.

- SALAZAR O (2012). Derechos de la Naturaleza. En: Salazar O (ed.). Los derechos de la naturaleza. Instituto de Altos Estudios/UTN, Ibarra, pp. 7-15.
- SANTOS BS (1987). Law: A Map of Misreading: Toward a Postmodern Conception of Law. *Journal of Law and Society* 14(3):279-302.
- SANTOS BS (2009). Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho. Trotta/Ilsa, Madrid.
- SANTOS BS (2013). Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En: Santos B de S, Grijalva Jiménez A (eds.). Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador. Ediciones Abya-Yala, Quito, pp. 13-50.
- SANTOS BS, RODRÍGUEZ-GARAVITO C (2007). El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita. Anthropos, Barcelona.
- SENPLADES (2007). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana. Quito (Ecuador).
- SENPLADES (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito (Ecuador).
- SENPLADES (2013). Plan para el Buen Vivir 2013-2017: Todo el mundo mejor. Quito (Ecuador).
- SENPLADES (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una vida. Quito (Ecuador).
- SNYDER F (1999). Global Economic Networks and Global Legal Pluralism. EUI Working Paper Law 99(6):1-30.
- SVAMPA M (2012). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En: Lang M, Mokrani D (comps.), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Más Allá del Desarrollo. Abya-Yala/Fundación Rosa Luxemburg, México, pp. 185-216.
- TAMANAHHA BZ (1993). The Folly of the «Social Scientific» Concept of Legal Pluralism. *Journal of Law and Society* 20(2):192-217.
- TAMANAHHA BZ (2000). A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism. *Journal of Law and Society* 27(2):296-321.
- TAMANAHHA BZ (2012). The Rule of Law and Legal Pluralism in Development. En: Tamanaha BZ, Sage C, Woolcock M (eds.). *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*. Cambridge University Press, Nueva York, pp. 34-49.
- TEUBNER G (1997). «Global Bukowina»: Legal Pluralism in the World Society. En: Teubner G (ed.). *Global Law Without a State. Studies in Modern Law and Policy*. Dartmouth (Reino Unido), pp. 3-28.
- TWINING W (2012). Legal Pluralism 101. En: Tamanaha BZ, Sage C, Woolcock M (eds.). *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*. Cambridge University Press, Nueva York, pp. 112-128.
- WOLKMER AC (2003). Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. En: García Villegas M, Rodríguez CA (eds.). *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. ILSA/Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 247-259.
- WOLKMER AC (2006). Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho. MAD, Sevilla.
- WOLKMER AC (2018). Teoría crítica del Derecho desde América Latina. Akal, Madrid.
- YRIGOYEN R (2015). The panorama of pluralist constitutionalism: from multiculturalism to decolonization. En: Rodríguez Garavito C (ed.). *Law and Society in Latin America: A New Map*. Routledge Taylor & Francis Group a GlassHouse Book, Nueva York, pp. 157-174.
- ZAFFARONI ER (2012). La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. En: Salazar O (ed.). Los derechos de la naturaleza. Instituto de Altos Estudios/UTN, Ibarra, pp. 121-147.

La teoría de la regulación: aportes para comprender las dinámicas de desarrollo económico y crisis en el capitalismo industrial del siglo XX

Emilia ORMAECHEA
emiliaormaechea@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(Ihucso-UNL/Conicet)
Santa Fe (Argentina)

Joel SIDLER
joelsidler@hotmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(Ihucso-UNL/Conicet)
Santa Fe (Argentina)

Julieta ALMADA
julialmada@gmail.com
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Córdoba
(Argentina)

Regulation theory: contributions to understanding the dynamics of economic development and crisis in industrial capitalism in the twentieth century

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Un marco teórico para entender la estabilidad y la crisis del sistema capitalista: los conceptos de la Escuela de la Regulación**
 - 2.1. El régimen de acumulación**
 - 2.2. El modo de regulación**
 - 2.2.1. Régimen monetario**
 - 2.2.2. Formas de competencia**
 - 2.2.3. Relación salarial**
 - 2.2.4. Estado**
 - 2.2.5. Forma de inserción internacional**
 - 2.3. El modo de desarrollo**
- 3. La teoría de la regulación y sus aportes para comprender los «años dorados» del capitalismo industrial**
 - 3.1. Régimen de acumulación extensivo – modo de regulación competitivo**
 - 3.2. Régimen de acumulación intensivo y modo de regulación competitivo: transición y crisis**
 - 3.3. Consolidación del modo de desarrollo intensivo-monopolista: los años dorados del capitalismo (1945-1973)**
 - 3.4. La crisis del modo de desarrollo intensivo-monopolista**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

La teoría de la regulación: aportes para comprender las dinámicas de desarrollo económico y crisis en el capitalismo industrial del siglo XX

Emilia ORMAECHEA
emiliaormaechea@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Ihucso-UNL/Conicet)
Santa Fe (Argentina)

Joel SIDLER
joelsidler@hotmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Ihucso-UNL/Conicet)
Santa Fe (Argentina)

Julieta ALMADA
julialmada@gmail.com
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

Regulation theory: contributions to understanding the dynamics of economic development and crisis in industrial capitalism in the twentieth century

Citar como/Cite as:

Ormaechea E, Sidler J, Almada J (2021). La teoría de la regulación: aportes para comprender las dinámicas de desarrollo económico y crisis en el capitalismo industrial del siglo XX. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):34-57.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.477

Resumen

En el presente artículo, se sistematiza el marco conceptual de la Escuela Francesa de la Regulación, con el fin de examinar las dinámicas de desarrollo y crisis que tuvieron lugar desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX en las economías capitalistas industrializadas. Particularmente, se analiza cómo el paso de un régimen de acumulación extensivo a uno intensivo, y los cambios de un modo de regulación competitivo a uno monopólico, conformaron los «años dorados del capitalismo» en aquellos países. Finalmente, se da cuenta de las propias contradicciones inherentes al modo de desarrollo intensivo-monopolista, que afectaron a la anterior estabilidad institucional y dieron lugar a una nueva crisis del capitalismo hacia la década de los setenta.

Palabras clave: regulación, capitalismo, desarrollo, crisis, años dorados.

Abstract

In this article, it is systematized the conceptual framework of the French School of Regulation, in order to analyze the dynamics of development and crisis that took place since the late nineteenth century and during the twentieth century in the industrialized capitalist economies. Particularly, the configuration of the «golden years of capitalism» is explained by addressing the transition from an extensive accumulation regime to an intensive one, as well as by analyzing the shift from the competitive to monopolistic mode of regulation. Finally, the inherent contradictions within the monopolistic-intensive mode of development are exposed, which affected the previous institutional stability and gave rise to a new crisis of capitalism towards the 1970s.

Keywords: regulation, capitalism, development, crisis, golden years.

1 Introducción

La Escuela de la Regulación nació en Francia a mediados de los setenta, con el propósito de renovar el pensamiento económico crítico. Sus principales exponentes son un conjunto de economistas franceses que orientaron sus esfuerzos a comprender los procesos de crisis, estabilidad y crecimiento en el capitalismo industrial. Entre ellos se encuentran Michel Aglietta, Alain Lipietz, Robert Boyer, Jacques Mistral, Hugues Bertrand y Bernard Billaudot.¹

El contexto histórico en el cual surgieron estas contribuciones estaba signado por el evidente agotamiento de las dinámicas que habían configurado los «años dorados» del capitalismo (Harvey 1998, Lipietz 1987a). Dicho período, que se inició luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y se extendió por casi treinta años, se caracterizó por una elevada tasa de crecimiento económico en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por un patrón de redistribución del ingreso, que elevó notablemente la calidad de vida de gran parte de la población. Sin embargo, a principios de los setenta, se hizo evidente que los pilares que habían habilitado aquel período de crecimiento y estabilidad se iban resquebrajando. Precisamente, esta percepción generalizada dará lugar a la pregunta principal que procuraban explicar los regulacionistas: «¿Por qué el régimen de crecimiento de los treinta años gloriosos se detuvo a partir de la década de los setenta?» (Boyer 2016, p. 13).

Este contexto de evidente crisis económica estaba acompañado, además, por una coyuntura teórica compleja (Lipietz 1986). Las herramientas conceptuales de las cuales se podría esperar que ayudasen a colaborar en el entendimiento y superación de la crisis (desde una perspectiva no ortodoxa) también manifestaban sus limitaciones. Por un lado, el keynesianismo, dominante en el campo macroeconómico con posterioridad a la crisis de los treinta, y consolidado bajo la hegemonía norteamericana durante el apogeo de la posguerra, se mostraba incapaz de ofrecer una respuesta a las dificultades cada vez mayores de los países desarrollados para contener y superar las limitaciones del fordismo. Por otro lado, las discusiones en el campo de las ciencias sociales persistían, en gran medida, bajo el dominio del marxismo; en particular, de su vertiente estructuralista.

El marxismo en general, por su parte, no solo no lograba renovar sus herramientas teóricas y propositivas ante las crecientes e insostenibles contradicciones experimentadas en los países del denominado «socialismo real» —muchos a punto de derrumbarse— (Bustelo 1994), sino que tampoco ofrecía instrumentos adecuados para comprender las transformaciones a largo plazo que habían caracterizado al capitalismo durante aquellos treinta años dorados

1 En este trabajo nos centramos en las contribuciones de los autores regulacionistas de la «Escuela Parisina», es decir, aquellos nucleados en el Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées a la Planification (Cepremap). Sin embargo, la noción de «escuela» o «teoría» de la regulación puede no ser la más apropiada, dado que existen distintos grupos de investigación que utilizaron los conceptos regulacionistas (como modo de desarrollo, régimen de acumulación y modo de regulación) con notables diferencias en sus abordajes (Lipietz 1987b). En ese sentido, Bob Jessop (1990) ha llegado a identificar, mediante una laxa definición, hasta siete «escuelas» de la regulación. Por su parte, los trabajos de la Escuela Parisina, y particularmente los de Boyer, Lipietz y Aglietta, son los que mayor relevancia adquirieron a nivel internacional.

(Boyer 2002). Por otra parte, la reinterpretación estructuralista del marxismo no hacía más que analizar las condiciones cuasi automáticas de reproducción del capitalismo (Jessop 1997), sin otorgarle suficiente importancia a las transformaciones —institucionales— que fueron necesarias para viabilizar el crecimiento de posguerra, así como para asegurar la llamativa resistencia a las crisis económicas y a los conflictos durante el mismo período (Boyer 2002). Así, contra un marxismo dogmático y dogmatizante, la propuesta de los regulacionistas fue la de renovar las perspectivas teóricas críticas a partir de la consideración coconstitutiva del vínculo entre economía y política; es decir, articulando en el análisis estructura y acción política.

Asimismo, el contexto de crisis económica y teórica se enfrentaba, además, al advenimiento de una nueva ofensiva impulsada por el capital, expresada en el neoliberalismo como proyecto teórico y político que comenzó a ganar terreno hasta consolidar su hegemonía hacia los años ochenta (Harvey 2007). Es necesario remarcar que gran parte de las contribuciones de la Escuela de la Regulación emergieron como una crítica directa a la economía neoclásica que sustentaba el proyecto neoliberal. Las herramientas que ofrecía este relato conservador no solo imposibilitaban la comprensión de la espectacular dinámica que caracterizó a los años dorados del capitalismo, por entonces en declive, sino que tampoco permitía comprender ni resolver los problemas que se iban presentando en las economías capitalistas desarrolladas, como el aumento del desempleo o la ausencia de recuperación de los incrementos de productividad (Boyer y Saillard 2002).

El punto central de la crítica de los regulacionistas a la teoría neoclásica era que, mientras que esta destacaba el principio de racionalidad universal propio del *homo economicus* y concebía la dinámica capitalista como un sistema tendente al equilibrio, a partir de la libre interacción de los individuos exclusivamente a través de los mercados, los regulacionistas advertían la necesidad de considerar la permanente dinámica contradictoria de las relaciones sociales y las tendencias a las crisis, así como la necesidad, a partir de ello, de la regulación para garantizar la reproducción y estabilidad del capitalismo a largo plazo (Boyer y Saillard 2002).

Así, los regulacionistas reconocieron que, a pesar de las contradicciones y conflictos existentes, el capitalismo mostró, históricamente, una gran capacidad de resiliencia para superar los obstáculos que, de diversas maneras y en distintos momentos, se hicieron presentes en el plano de la acumulación de capital. Y, a diferencia de la teoría neoclásica, advirtieron que las mismas contradicciones y conflictos inherentes al desarrollo capitalista conducen, necesariamente, hacia diversos tipos de crisis que se expresan como una regla dentro de la dinámica capitalista y no como una excepción (Boyer 1989, 2016).

Como resultado de estas inquietudes, aquel esfuerzo por renovar el pensamiento crítico se tradujo en la ambiciosa pretensión de ofrecer nuevos insumos teóricos, que encontraron su expresión en los conceptos de *régimen de acumulación*, *modo de regulación* y *modo de desarrollo*. En la construcción de estos conceptos, los regulacionistas reconocieron no solo su posicionamiento teórico y metodológico indudablemente crítico con la teoría neoclásica, sino también la influencia de otras disciplinas y tradiciones de las ciencias sociales, tales como el marxismo y el keynesianismo —más allá de haber señalado ciertas limitaciones de estas teorías durante el período de posguerra—. También tomaron aportes de la macroeconomía kaleckiana, del enfoque institucionalista americano, de la sociología bourdiana y de la Escuela histórica de los Annales (Boyer 2002).

A partir de estas influencias teóricas, los regulacionistas fueron construyendo sus principales conceptos, utilizando una metodología histórico-relacional que combina tres niveles decrecientes de abstracción. En el primer nivel, el más abstracto, analizan los modos de producción y su articulación (en este caso, predominantemente capitalista). En el segundo nivel, caracterizan a las regularidades sociales y económicas que describen la acumulación a largo plazo; es decir, las particularidades que asumen los distintos —y variables— regímenes de acumulación entre los períodos de crisis. Finalmente, en el tercer nivel de abstracción, se consideran las formas específicas que asumen las relaciones sociales en una época y en un espacio geográfico determinado; esto es, las formas institucionales que definen las regularidades sociales y económicas observadas. En todos estos casos, los regulacionistas proponen analizar tanto la estabilidad que caracteriza al funcionamiento de estas formas institucionales como así también sus permanentes transformaciones (Boyer y Saillard 2002).

En el presente artículo, se analiza el marco conceptual de la Escuela Francesa de la Regulación y se explica, a partir de esos conceptos, las dinámicas de desarrollo y crisis que tuvieron lugar en las economías capitalistas industrializadas, en las cuales se configuraron los «años dorados del capitalismo» durante el período 1945-1973. Si bien existen algunos textos en español en los que se ha avanzado en la reconstrucción del corpus conceptual de la teoría de la regulación, más allá de los propios autores regulacionistas franceses (v. g. Bustelo 1994, 1999; Guerrero 2008; Neffa 2006), en este trabajo se incorporan las últimas producciones e interpretaciones que han sido traducidas al español y que nos permiten complementar aquellos antecedentes para comprender las dinámicas del desarrollo capitalista y sus crisis. Para ello, en primer lugar, se analizan los conceptos de régimen de acumulación, modo de regulación y modo de desarrollo. En segundo lugar, se explican los cambios que, en cada una de esas dimensiones, fueron acompañando al proceso histórico aquí analizado. En particular, se tendrán en cuenta las innovaciones tecnológicas que acompañaron al paso

de un régimen de acumulación extensivo a uno intensivo, y las posteriores transformaciones que se sucedieron en el modo de regulación competitivo y monopólico, considerando, en ese tránsito, cómo se explican las crisis a partir de los «desajustes» entre ambos conceptos. En tercer lugar, se analiza el «compromiso» que caracterizó a la época dorada del capitalismo. Por último, se examinan las propias contradicciones que se fueron gestando en el interior, hasta desembocar en la crisis de la década de los setenta, que implicó, en un futuro, una redefinición de las características que asumen cada uno de esos conceptos.

2 Un marco teórico para entender la estabilidad y la crisis del sistema capitalista: los conceptos de la Escuela de la Regulación

Los conceptos de la Escuela de la Regulación emergen de una serie de análisis más o menos convergentes que llevaron a cabo diversos autores articulados, principalmente, en dos centros de investigación franceses: el Cepremap, de París, y el Groupe de Recherche sur la Régulation de l'Économie Capitaliste (GRREC), de Grenoble (Bustelo 1994, Lipietz 1986). En un principio, estos autores orientaron su interés hacia el estudio de las dinámicas que asumía el capitalismo en Estados Unidos y Francia. Luego, profundizaron y consolidaron las hipótesis y conceptos, extendiendo su campo de análisis al resto de las economías capitalistas industriales (Boyer y Saillard 2002).

El interés teórico inicial de los regulacionistas era analizar las dinámicas de funcionamiento y regulación del capitalismo, para comprender los períodos de crecimiento estable, de crisis y de cambio estructural (Boyer y Saillard 2002). En sus análisis, los autores reconocen explícitamente que, a pesar de las contradicciones y conflictos, el capitalismo muestra una importante capacidad de resiliencia para superar los obstáculos que se presentan en el plano de la acumulación de capital. En ese sentido, advierten que las mismas contradicciones y conflictos inherentes al desarrollo capitalista conducen, necesariamente, hacia diversos tipos de crisis (Boyer 2016). En esta perspectiva, se definen y clasifican las distintas crisis que se han verificado históricamente, lo que acentúa la capacidad del propio modo de producción capitalista de absorberlas, reajustarse y generar nuevos modos de regulación, que le permiten su sostenibilidad en el tiempo.

La originalidad de esta contribución radica, entonces, en dilucidar aquellos mecanismos que posibilitan las dinámicas de estabilización y acumulación, a pesar de las contradicciones inherentes al

sistema capitalista, en tanto los períodos de crecimiento económico a largo plazo son las excepciones y las tendencias a las crisis, una norma. Para poder explicar esos procesos, distinguieron una serie de conceptos: régimen de acumulación, modo de regulación y modo de desarrollo.

2.1. El régimen de acumulación

En este concepto, se describen los lineamientos de un modelo de crecimiento a largo plazo. Su objetivo es formalizar la dinámica económica teniendo en cuenta el impacto de las formas institucionales en la distribución del ingreso, entre salario y rentabilidad, y la compatibilidad entre la valorización y la realización de la producción. No obstante, se trata de una noción abstracta, en la que no se pretende describir el comportamiento de los agentes económicos, sino servir como herramienta analítica para los investigadores de la regulación (Boyer 2016).

El régimen de acumulación se define como un conjunto de regularidades que garantizan una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital (Boyer 1989); es decir, que permiten reducir o desplazar en el tiempo las contradicciones y los desequilibrios que surgen permanentemente en dicho proceso. Para lograr la estabilidad, siempre temporal, es necesario lograr cierta adecuación entre las transformaciones de las condiciones de producción —volumen de capital invertido, distribución entre las ramas y normas de producción— y de las condiciones del consumo final —consumo de los asalariados y de las clases sociales en general— (Lipietz 1986). Esto quiere decir que todo cambio en las condiciones de producción de bienes debe estar acompañado, también, por un cambio en las normas de consumo, con el fin de garantizar la realización de la producción y, a partir de allí, la obtención de ganancias. Por ese motivo, las características que asuma el régimen de acumulación estarán fuertemente determinadas por dos de las cinco formas institucionales: la relación salarial y la forma de competencia. En palabras del propio Boyer, «la investigación de la teoría de la regulación se ocupa más bien de la jerarquía de las formas institucionales,² con especial énfasis en la relación salarial y su codificación institucional» (Almada y Ormaechea 2019). A partir de ello, resulta fundamental analizar contextualmente las características que asume la forma de organizar el trabajo.

Al abordar las economías industrializadas, las investigaciones regulacionistas dan cuenta de determinados cambios en las características que asumen sus regímenes de acumulación a lo largo de la historia. En esos cambios, dos parámetros emergen con una importancia central: por un lado, el carácter de la acumulación, que puede ser predominantemente *extensivo*, en aquellos casos en que la configuración de la producción no implica grandes cambios en la técnica de producción, o bien de predominancia *intensiva*, cuando la

2 Las cinco formas institucionales que analizan los autores del regulacionismo parisino son: régimen monetario, relación salarial, formas de competencia, forma del Estado y forma de inserción internacional.

organización de la producción se transforma a partir de consecutivos incrementos de productividad. Por otro lado, las características que adopta la demanda configuran distintos modos de consumo: uno, en el cual los asalariados están poco integrados a la producción manufacturera capitalista, y otro, en el cual el creciente número de asalariados comienza a depender cada vez más de la producción mercantilizada (Boyer 2016). Aplicado al período histórico que abordamos en este artículo, la combinación de estas características permite distinguir dos tipos de regímenes de acumulación: uno extensivo, con pocos cambios en las técnicas de producción y con una fuerza de trabajo escasamente integrada a los circuitos de comercialización capitalista, y otro intensivo, donde predominan las transformaciones en el plano tecnológico-productivo a partir de los constantes incrementos de productividad, y una fuerza de trabajo altamente integrada en los circuitos de producción y comercialización capitalistas (véase cuadro 1).

Consumo	Acumulación	
	Extensiva	Intensiva
Poco integrado en el capitalismo	Economías capitalistas industriales (desde el siglo XVIII hasta las primeras décadas del siglo XX)	EE. UU. durante las primeras décadas del siglo XX
Muy integrado en el capitalismo		Economías capitalistas industriales (1945-1973)

Cuadro 1

Regímenes de acumulación predominantes entre principios del siglo XX y 1973
Fuente: elaboración propia a partir de Boyer (2016).

2.2. El modo de regulación

Ahora bien, la viabilidad de un régimen de acumulación depende de la reproducción de distintas formas institucionales que, en su conjunto, configuran un determinado modo de regulación. Estas, a su vez, son producto de compromisos institucionalizados, que se conforman a partir de las particularidades históricas que adoptan las luchas sociales y los conflictos políticos en cada sociedad —centrados, en general, en una escala de análisis nacional—. En particular, dos características son esenciales en relación con el concepto de modo de regulación: debe permitir la reproducción periódica de la configuración institucional existente sin una alteración importante y no debe suponer la interiorización, por parte de los actores económicos, de reglas de conjunto que gobiernen el sistema en su totalidad. En ese sentido, es importante considerar que los compromisos institucionalizados son independientes entre sí; es decir, no existen mecanismos de coordinación *ex ante* que garanticen la viabilidad y compatibilidad entre las distintas formas institucionales y, a partir de ello, la estabilidad del régimen de acumulación (Boyer 2016). En realidad, la posibilidad de que un régimen de acumulación sea viable a partir de una determinada estructura institucional está siempre abierta: solo la observación *ex post* permitirá explicar las características que asumieron las formas institucionales, y que

garantizaron la viabilidad —temporal— del régimen de acumulación en un momento determinado (Boyer 2016, Lipietz 1986). Así, suponer que los mecanismos de regulación surgen exclusivamente (y *a priori*) para resolver las contradicciones inherentes al régimen de acumulación y garantizar su estabilidad conlleva un error analítico (Lipietz 1986). Las relaciones no se despliegan por sí mismas, sino que adquieren un sentido otorgado por el análisis teórico que las reconoce, y a partir del cual se vuelven comprensibles. Por ello, corresponde al análisis empírico especificar la naturaleza de las formas institucionales que logran la estabilidad y reproducción de una economía en un tiempo determinado. Tales formas institucionales son cinco y se reseñan a continuación.

2.2.1. Régimen monetario

La moneda es la institución base de una economía mercantil: los sujetos monetarios no pueden operar, a menos que se cree y legitime la institución monetaria (Aglietta y Orléan 1988, Boyer 2007). La moneda permite la descentralización de los intercambios en el mercado y hace posible las relaciones mercantiles directas. Además de la existencia de la moneda como institución, para que puedan desarrollarse las prácticas asociadas a los intercambios mercantiles, es necesario que existan acuerdos respecto de la calidad de los productos, las formas en que se van a organizar los intercambios, las condiciones de acceso a los mercados y los modos de pagos de esas transacciones (Boyer 2016). Por esos motivos, los regulacionistas argumentan que la moneda es una construcción social. En las economías contemporáneas, la moneda adopta, en gran medida, la forma de créditos y préstamos que los bancos pueden otorgar a empresas y consumidores facilitando los intercambios. El régimen monetario se define, entonces, como el conjunto de reglas que presiden la gestión del sistema de pagos y de créditos (Boyer 2007).

2.2.2. Formas de competencia

La distinción de diversas formas de competencia representa una crítica directa a la noción de competencia perfecta postulada por la teoría neoclásica: para el regulacionismo, la competencia imperfecta es la regla y la competencia perfecta, la excepción. Esta forma institucional indica cómo se organizan las relaciones entre un conjunto de centros de acumulación fraccionados (o firmas) cuyas decisiones son *a priori* independientes unas de otras. En ese sentido, el concepto da cuenta del proceso de formación de precios que corresponde a una configuración determinada de las relaciones entre los participantes del mercado. En tal proceso, pueden intervenir varios factores, afectando a las modalidades que adopta la forma de competencia en momentos y lugares determinados. Entre ellos pueden identificarse, principalmente, el espacio geográfico de la competencia, la dimensión de las unidades de producción, las formas de organizar la producción, el número de unidades que intervienen del lado de la oferta y la de-

manda, las relaciones de competencia o cooperación establecidas entre las empresas, las relaciones entre el capital financiero y el industrial, la naturaleza y calidad de los bienes y servicios que son objeto de intercambio y los procedimientos de ajuste entre producción y demanda (Neffa *et al.* 2010).

Así, la teoría de la regulación puso en evidencia la existencia histórica de distintos regímenes de competencia (Boyer 2007, 2016). Durante el siglo XIX, prevaleció un régimen de tipo competitivo, que se distinguió de la competencia perfecta en tanto proceso de permanentes ajustes, que nunca convergió en un precio de equilibrio a largo plazo. En particular, se caracterizó por un ajuste de la producción y salarios en función de los precios, y por una fuerte sensibilidad de los precios a las condiciones de la demanda (Bustelo 1994). En la segunda posguerra, se desarrolló un régimen de competencia monopólico, al menos para el sector de los bienes industriales. En este contexto, al afirmarse la concentración de la producción y del capital, fue posible establecer un mecanismo diferente de formación de precios, basado en la posibilidad de que las grandes empresas los administren con independencia relativa de las fluctuaciones de la demanda, a partir de la aplicación de un *markup*³ (Bustelo 1994). En los estudios históricos, se sustenta que las formas de competencia cambian a lo largo del tiempo y desempeñan un papel relevante en la dinámica económica.⁴

2.2.3. Relación salarial

En la relación salarial, se destaca el elemento contradictorio y conflictual que envuelve la relación capital-trabajo en la sociedad capitalista. Por ello, es necesaria la existencia de una variedad de dispositivos jurídicos, organizacionales e institucionales que permitan superar el conflicto, al menos transitoriamente. Tal concepto caracteriza a las modalidades según las cuales cada empresa gestiona la organización del trabajo, su duración, salario, perspectivas de ascenso, beneficios sociales y otros elementos relacionados con el salario indirecto. Estos dispositivos se insertan, en general, en el sistema jurídico e institucional que especifica los derechos de los asalariados, las prerrogativas de los empresarios y las modalidades de resolución de los conflictos. Vale la pena destacar que, para los regulacionistas, el trabajo representa una relación social e histórica y no una mera mercancía (Boyer 2007, 2016).

2.2.4. Estado

La forma de entender el rol del Estado se presenta como una crítica y un imperativo a abandonar la concepción neoclásica, que supone la existencia de una economía «pura», totalmente independiente de los aspectos jurídicos y políticos. Para los regulacionistas, por el contrario, el Estado-nación asume una importancia fundamental en la regulación de las economías capitalistas, en tanto representa los márgenes institucionales dentro de los cuales

3 El *markup* es una estrategia que le permite al empresario determinar el precio de venta, calculando los costes de producción y estableciendo, *a priori*, el margen de ganancia que espera obtener. Uno de los primeros economistas que incorporó esta noción en su propuesta teórica de análisis fue Veblen ([1904] 1973). Para un estudio pormenorizado del autor norteamericano, y cómo se incorpora esta noción en su propuesta analítica, véase Mouhammed (2003). Para una genealogía conceptual en autores poskeynesianos, puede consultarse Lee (2003).

4 Boyer (2007) también identifica un tercer tipo de régimen de competencia administrada, que se sitúa, en algunos casos, al final de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el cual la situación de casi pleno empleo introdujo tensiones inflacionarias a través de las interacciones precio/salario/precio. En este marco, fue frecuente que el Estado implementara un procedimiento de formación de precios que limitara la magnitud de los márgenes de ganancia y los reajustes de precios.

se resuelven las contradicciones y los conflictos sociales (Lipietz 1986). El Estado garantiza las precondiciones económicas y extraeconómicas para las operaciones rentables del capital y para la reproducción de la fuerza del trabajo (Jessop 1997), al tiempo que asume las contradicciones resultantes y legitima el proceso de acumulación (Boyer 2016).

Además, el Estado incide en las particularidades que adoptan el resto de las formas institucionales (Boyer 2007).

2.2.5. Forma de inserción internacional

La importancia de atender las modalidades de inserción del Estado-nación en la economía internacional se comprende porque, si bien las primeras tres formas institucionales descritas se inscriben en un ámbito jurídico-administrativo nacional, es fundamental reconocer que esos Estados no son completamente soberanos. Las formas institucionales circunscritas al ámbito nacional también resultan influidas por los procesos externos. Por lo tanto, es importante considerar el contexto geopolítico y geoeconómico en el cual operan y se insertan las economías y los mecanismos institucionales que disponen los Estados para administrar sus relaciones con el resto del mundo (Boyer 2016).

2.3. El modo de desarrollo

Finalmente, el modo de desarrollo se define a partir de la combinación de los conceptos de régimen de acumulación y modo de regulación. La interacción (y compatibilidad) que se establece entre un régimen de acumulación y un modo de regulación permite que, durante un período de tiempo relativamente largo, el capitalismo logre sortear las contradicciones presentes en su interior. El modo de desarrollo será, entonces, el conjunto de regularidades más esenciales que sustentan una forma de producción, los mecanismos de valorización del capital y la composición de la demanda social durante un período de tiempo.

3

La teoría de la regulación y sus aportes para comprender los «años dorados» del capitalismo industrial

El categorial de los regulacionistas franceses es útil para comprender la dinámica que asumió el capitalismo en los países industrializados, particularmente a lo largo del período que comprende el declive de la hegemonía británica y el ascenso y consolidación de la hegemonía norteamericana (Arrighi 1999). En este marco, sobre todo luego de la Segunda Guerra Mundial, los países de la OCDE lograron combinar importantes tasas de crecimiento económico con una con-

siderable redistribución del ingreso, logrando una suerte de círculo virtuoso denominado como los «años dorados» del capitalismo (Harvey 1998, Lipietz 1987a). Para comprender este proceso, es necesario analizar las transformaciones que fueron experimentándose desde las primeras décadas del siglo XX, inicialmente en Estados Unidos y, luego, ya bajo su hegemonía mundial, en Europa occidental y Japón.

Dado que el proceso que acompañó al paso de un régimen de acumulación extensivo a uno intensivo no estuvo ausente de cuestionamientos, conflictos y contradicciones, el concepto de regulación es importante para comprender los mecanismos de ajustes que, progresivamente, fueron transformando y logrando la compatibilidad del modo de regulación de acuerdo con los requerimientos del nuevo régimen de acumulación intensivo. Es esta estabilidad temporal, a partir de la contención y/o desplazamiento de las contradicciones y conflictos, la que explica el exponencial crecimiento económico de los países de la OCDE durante el período 1945-1973. Sin embargo, como veremos, los compromisos institucionales que habilitaron aquel círculo virtuoso serán los mismos que irán expresando años más tarde nuevas contradicciones en el plano de la acumulación y legitimidad del sistema, configurando el ocaso del modo de desarrollo intensivo-monopolista y dando lugar a una nueva crisis del capitalismo, aquella que intentaban comprender los regulacionistas en su pregunta original.

Para dar cuenta de ese proceso, utilizamos el categorial regulacionista para comprender: 3.1) el modo de desarrollo extensivo-competitivo, que caracterizó a la relativa estabilidad del capitalismo en los países industriales desde mediados del siglo XIX; 3.2) las transformaciones que sufrió el régimen de acumulación extensivo, a partir del despliegue de importantes innovaciones tecnológicas y productivas que darán paso a la emergencia de un régimen de acumulación intensivo, y los desajustes que experimentó el modo de regulación competitivo ante la emergencia de dicho régimen intensivo; 3.3) el modo en cómo, luego de la crisis de los treinta y los conflictos bélicos internacionales, se logró consolidar el modo de desarrollo intensivo-monopolista y, finalmente, 3.4) las causas que explican su declive, que encuentran su culminación simbólica en la crisis de 1973.

Régimen de acumulación	Modo de regulación	Estabilidad/crisis	Ejemplo
Extensivo	Competitivo	Modo de desarrollo Extensivo-competitivo	Economías capitalistas industriales (desde el siglo XVIII hasta primeras décadas del siglo XX)
Intensivo	Competitivo	Crisis	EE. UU. durante las primeras décadas del siglo XX (inicio del taylorismo y fordismo), hasta la crisis de los treinta
Intensivo	Monopolista	Modo de desarrollo intensivo-monopolista	Economías capitalistas industriales (EE. UU., Europa y Japón), 1945-1973

Cuadro 2

Régimen de acumulación y modo de regulación. Modos de desarrollo y crisis

Fuente: elaboración propia.

3.1. Régimen de acumulación extensivo – modo de regulación competitivo

La Escuela de la Regulación encuentra su origen y su pertinencia en las economías en las que la competencia y la relación salarial tienden a imponer su lógica (Boyer 2007). Este es el caso, particularmente, de las economías de antigua industrialización, como la estadounidense y las europeas occidentales. En ellas, los teóricos de la regulación destacan la existencia de un modo de desarrollo extensivo-competitivo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del XX. Tal modo de desarrollo surge de la exitosa conjugación de un régimen de acumulación extensivo y un modo de regulación competitivo.

Con respecto al primero, la estabilidad —temporal— de las condiciones de producción y de consumo está marcada por un conjunto de elementos clave. Por un lado, lo está por el aumento de la producción industrial, producto del incremento de las horas trabajadas, de la mano de obra empleada y de la capacidad técnica instalada. En este marco, las posibilidades de aumentar la productividad son limitadas, dado que las nuevas inversiones consisten en aumentar el *stock* de capital constante para continuar incorporando nuevos trabajadores (Neffa *et al.* 2010). Por otro lado, las características del consumo están marcadas por la escasa participación de los sectores asalariados y campesinos en la demanda y en la conformación de las ganancias. En rigor, en el régimen de acumulación extensivo, el consumo y su aumento fluctúan, casi exclusivamente, por aumentos de la población (vegetativos y migratorios) y no por el aumento del poder adquisitivo de los sectores obreros y campesinos (Boyer 2007). A su vez, el modo de regulación propio del modo de desarrollo extensivo-competitivo se caracteriza por asignar un tratamiento de la fuerza de trabajo como una mercancía igual a otras y, en consecuencia, su precio —es decir, el salario— se configura en función de situaciones coyunturales de relaciones de fuerza. En ellas, el sector trabajador negocia en condiciones de inferioridad, ya que el salario es determinado en cada uno de los mercados locales y según las calificaciones requeridas (Boyer 1989); vale decir, a partir de un tratamiento casi individual de las relaciones de producción.

En este modo de desarrollo, al darse un débil grado de concentración del capital —en términos relativos—, no se encuentran grandes diferencias entre los emprendimientos industriales, al menos no aquellas que le permitan a algún capitalista determinar un nivel de precios. En consecuencia, se desarrolla una forma de competencia basada en precios competitivos. Si a ello le sumamos que, como se mencionó, los sectores asalariados no pueden influir directamente en el salario nominal por su sometimiento a las fluctuaciones de la acumulación, en el modo de desarrollo expansivo-competitivo, el salario nominal, los precios y la coyuntura industrial varían en conjunto.

3.2. Régimen de acumulación intensivo y modo de regulación competitivo: transición y crisis

No obstante la relativa estabilidad que acompañó al modo de desarrollo extensivo-monopolista, a principios del siglo XX, comenzó a desarrollarse un proceso de importantes transformaciones en la forma de organizar el trabajo y la técnica aplicada a la producción, lo que permitió el rápido incremento de la productividad y un cambio sustantivo en las modalidades que asumirá el nuevo régimen de acumulación. En consecuencia, ello implicó el paso del régimen de acumulación extensivo a uno intensivo. Las características que adoptó este último estuvieron signadas por la generalización del taylorismo y el fordismo al proceso de producción, primero en Estados Unidos y, luego, en el resto de las economías industriales.

Inicialmente, el taylorismo comenzó a desarrollarse durante las primeras décadas del siglo XX. Su nombre se debe a Frederick Taylor, consultor estadounidense que, luego de varios años de estudio de campo en las fábricas, propuso algunos principios básicos para lograr una gestión científica de la producción.⁵ Las principales características de esta forma de organización pueden resumirse en *i)* la división social y técnica del trabajo, *ii)* la estandarización de tareas, *iii)* la incorporación del cronómetro al proceso de producción, *iv)* la estandarización de las herramientas, *v)* la organización de las fábricas en distintos departamentos de control y gestión y *vi)* el establecimiento de las remuneraciones según el rendimiento de los trabajadores (Neffa 1998).

Por un lado, la división social del trabajo se refiere a la diferenciación de la fase de diseño del producto y la fase de ejecución. Desde la perspectiva de Taylor, los obreros debían dedicarse a ejecutar actividades, no a diseñarlas. Por otro lado, la división técnica del trabajo consiste en la fragmentación de las tareas del proceso de producción. Estas van acompañadas de tiempos ya estipulados para su realización, impuestos desde los órganos de control y supervisión. Las tareas y las herramientas aparecen también estandarizadas, configurándose así, poco a poco, un sistema en el cual los obreros van perdiendo el control sobre la toma de decisiones en el proceso de producción (Coriat 1993, Neffa 1998).

Posteriormente, el fordismo implicó una profundización de estas técnicas que ya venían desarrollándose en Estados Unidos, pero incorporando, además, la cadena de montaje. En ese sentido, el fordismo puede ser definido como «el taylorismo más la mecanización» del proceso de producción (Lipietz 1997, p. 13). El impacto que tuvieron estas transformaciones se comprende al recordar que, hasta entonces, los trabajadores eran calificados, y controlaban y dominaban los oficios que realizaban; al respecto, una de las consecuencias más importantes de esta nueva forma de organizar el trabajo es que permitió el ingreso masivo de trabajadores no calificados al sistema de producción, dado que podían aprender a

5 Estos aportes aparecieron sistematizados en el libro *Los principios de la administración científica*, publicado en el año 1911.

realizar una tarea fragmentaria y repetitiva sin necesidad de tener un oficio en particular. Se produjo, así, un reemplazo del obrero profesional por el obrero-masa (Coriat 1993).

A partir de los notables incrementos de productividad que se lograron con los cambios en la organización del trabajo, la producción fordista se caracterizó por ser rígida, en masa y de productos homogéneos; es decir, una producción de grandes cantidades de productos similares, elaborados de manera estandarizada. Las innovaciones se orientaron a hacer más eficiente el proceso de producción, pero siempre destinadas a la producción de un mismo bien en grandes cantidades (por ejemplo, el auto Ford T). Otra de las características fue la verticalización del proceso de producción; esto es, que todo lo necesario para la fabricación del producto se realizaba dentro de la misma empresa. Esta forma de organizar la producción favoreció la conformación de empresas de gran tamaño, donde se agrupaba una gran cantidad de trabajadores y realizaban todas las tareas necesarias —de manera fragmentada— para la elaboración de los bienes en un mismo lugar.

Además de la incorporación de la cadena de montaje, Ford adquirió una notoria relevancia en el año 1914 por la adopción de una distintiva política empresarial —conocida como *five dollars day*—, orientada a pagar a sus empleados por jornada laboral y reducirla a ocho horas diarias (Harvey 1998). Esto implicó la elevación de los salarios prácticamente al doble de lo que se remuneraba por entonces. Naturalmente, esta particular relación salarial contenía varios elementos implícitos. Por un lado, el salario actuaba como medio para asegurar el aprovisionamiento continuo de fuerza de trabajo (Coriat 1993) y su aumento tenía como fin inmediato romper el estado de insubordinación crónica que se manifestaba por entonces en las fábricas. Por otro lado, el incremento de salarios en función de la antigüedad de los trabajadores —y el pago de aguinaldos— actuaba como herramienta para retener a los empleados. Si los trabajadores se ausentaban o retiraban, era necesario volver a seleccionar a personal y capacitarlo, lo cual implicaba destinar recursos nuevamente para tales tareas (Neffa 1998).

Además, el incremento salarial se relacionó con otro elemento que resultó ser distintivo de Ford: la concepción de que el obrero no solo es fuerza de trabajo, sino también consumidor; es decir, fuente de demanda de la producción (Harvey 1998). Aquí se advierte la vertiente regularizadora del fordismo (Bustelo 1994) en relación con el rol que asumen las formas institucionales —en este caso, el salario— y la necesidad de compatibilizar los niveles de consumo de los obreros con los incrementos de productividad, para asegurar la venta, la ganancia, la reproducción y la estabilidad.

Aunque, en términos generales, el fordismo suele ser asociado a la industria automotriz (particularmente, con las innovaciones que supuso la producción del modelo Ford T) y encuentra su fecha

simbólica de iniciación en el año 1914 (en relación con la implementación de la cadena de montaje), esta revolucionaria forma de organizar el proceso productivo pronto se fue diseminando por el resto de las industrias estadounidenses. Los increíbles incrementos de productividad permitieron expandir la cantidad de productos que salían al mercado, reduciendo los costes de producción (gracias a las economías de escala), y fueron influyendo en la emergencia de nuevos patrones de consumo (de masas). Este proceso terminó por consolidar la mercantilización de la producción de todos los bienes de uso necesarios, que pasaron a estar disponibles solo bajo la forma de mercancías intercambiables en el mercado por mediación de la forma dinero.⁶

Al tiempo que estas transformaciones se manifestaban en Estados Unidos, en Europa el proceso fue diferente. Allí, previamente a los treinta, la tecnología de producción en masa por línea de montaje se había desarrollado débilmente y la mayor parte de la producción tenía lugar en antiguos edificios, con maquinaria anticuada (Harvey 1998). Entonces, mientras en Estados Unidos se iba consolidando la «era de la máquina» —simbolizada por la industria automotriz—, en Europa aún persistían tres tipos de economías: en primer lugar, la agricultura seguía siendo dominante en las naciones del Este y tenía un papel importante en España, Italia y Portugal —al mismo tiempo, su importancia era también política en tanto empleaba una gran cantidad de trabajo—; en segundo lugar, si bien fue importante la actividad de las industrias pesadas —carbón, hierro y acero— que predominaban en Inglaterra, Gales, Bélgica y el norte de Francia, las innovaciones realizadas en estos sectores resultaban insuficientes para reemplazar la maquinaria antigua; en tercer lugar, la actividad económica europea comprendía, además, las nuevas industrias que surgieron luego de la Primera Guerra Mundial, pero estas industrias empleaban una pequeña cantidad de mano de obra y solo se desenvolvían en algunas regiones (Vinen 2000).

Entre las causas que explican la dificultad de trasladar el modelo de producción estadounidense por fuera de ese país, Harvey (1998) señala especialmente dos. El primer obstáculo se manifestó en la resistencia de los trabajadores a adaptarse a rutinas laborales prolongadas que no requerían de las habilidades artesanales y no contemplaban la participación del trabajador en el diseño, ritmo y programación del proceso de producción. Estados Unidos carecía de una sólida tradición obrera y, en este período histórico, recibió a una gran cantidad de inmigrantes, que constituían una amplia oferta de mano de obra disponible. Pero, por fuera de Estados Unidos, la organización del trabajo y las tradiciones artesanales eran demasiado fuertes, al tiempo que la inmigración era demasiado débil como para permitir que el taylorismo o fordismo tuvieran un predominio fácil sobre la producción. El segundo obstáculo que debía superarse concernía al modo de regulación. En ese sentido,

6 A principios del siglo XX, todavía existía una gran cantidad de trabajadores en el marco de aprovisionamiento doméstico, con posibilidades de adquirir bienes de uso en condiciones no propiamente capitalistas (Coriat 1993, Hirsch 1992).

eran necesarias nuevas formas de intervención que respondieran a las dinámicas de producción fordistas, aspecto que solo se logró resolver luego de la Gran Depresión.

De tal manera, las transformaciones en la forma de organizar el trabajo (fordista) alteraron el régimen de acumulación extensivo y consolidaron uno de tipo intensivo, caracterizado por la aceleración del aumento de la productividad del trabajo y la reducción de la jornada laboral, logrando un aumento de la plusvalía relativa. Sin embargo, los grandes incrementos de productividad y la producción en masa —antes analizados— no se correspondieron con una transformación compatible en el modo de regulación, que seguía siendo competitivo. Como consecuencia de esta incompatibilidad, la implementación de los nuevos procesos de trabajo garantizó el incremento de la productividad, pero no la realización de la producción, lo que terminó por configurar una crisis de sobreproducción por el escaso poder de compra de la mayoría de los trabajadores (Bustelo 1994).

3.3. Consolidación del modo de desarrollo intensivo-monopolista: los años dorados del capitalismo (1945-1973)

De acuerdo con el análisis de los teóricos de la regulación, el modo en cómo se resuelve la crisis de los treinta y se da el paso a la configuración del modo de desarrollo intensivo-monopolista (o fordista-keynesiano) se explica a partir de la adaptación del modo de regulación (monopólico) a los requerimientos del régimen de acumulación (intensivo). Ahora bien, como se mencionó anteriormente, se debe evitar suponer que la emergencia del modo de regulación monopólico es el correlato causal de las limitaciones experimentadas por el modo de regulación competitivo ante las transformaciones tecnológicas y productivas analizadas. En ese sentido, no fueron ni Keynes ni Roosevelt quienes «inventaron la salida a la crisis de los treinta», sino que el modo de regulación que se estableció después de la Segunda Guerra Mundial logró combinar diversas innovaciones políticas e institucionales que, en ese contexto, lograron resolver de manera temporal —y variable, según los distintos países— las contradicciones que reveló el régimen de acumulación intensivo. De esta manera, el modo de regulación monopólico no fue «creado» para resolverlas, pero se desarrolló porque, de hecho, las resolvía (Lipietz 1986). La diferencia puede parecer sutil, pero es significativa.

Entendida, entonces, la crisis de los treinta como una crisis de insuficiencia de la demanda, la búsqueda de soluciones se orientó en ese sentido. La contribución keynesiana,⁷ con una influencia creciente en el escenario internacional, señalaba que era necesario alcanzar un conjunto de estrategias de gestión científica y fuerzas estatales que logran estabilizar el capitalismo. En este plano

7 Keynes, en su clásica obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936, argumentó que el sistema capitalista era inestable, dado que no existía ningún mecanismo que garantizase la coincidencia entre producción y consumo. Por ello, era necesaria la intervención del Estado a través del gasto público y la política monetaria para contener la inestabilidad del mercado.

cobró gran relevancia la intervención de los Estados nacionales, con el fin de establecer arreglos políticos, institucionales y sociales que permitieran regular las condiciones básicas de reproducción del capitalismo. De esta forma, los principios de la teoría económica clásica que dominaban en el comercio mundial hasta la crisis de los treinta dieron lugar a una mayor intervención de los principios keynesianos, configurándose un tipo de economía mixta. Este proceso implicó nuevas formas de entender, teórica y políticamente, el papel que el Estado podía desempeñar para mantener el crecimiento y el empleo en las democracias capitalistas industriales (Weir y Skocpol 1993).

La idea de lograr adecuar los mecanismos de intervención estatal para estabilizar el capitalismo se asocia, inicialmente, a las políticas promovidas a través del New Deal norteamericano. Sin embargo, no fue sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial en que el modo de regulación monopólico logró consolidarse, garantizando la viabilidad del régimen de acumulación intensivo tanto en el interior de Estados Unidos como en el resto de las economías capitalistas industriales (particularmente, Europa occidental y Japón).

En ese sentido, el desenvolvimiento relativamente exitoso del modo de desarrollo intensivo-monopolista no puede entenderse al margen de determinados elementos coyunturales de gran relevancia. Más allá de los esfuerzos de producción orientados a satisfacer las demandas de la guerra, la expansión del régimen de acumulación intensivo se explica, luego de las redefiniciones geopolíticas y geoeconómicas que se consolidaron en este período, por las políticas activas de Estados Unidos que procuraba consolidar su dominio hegemónico ante la «amenaza comunista». Ello llevó a que el flamante hegemón participe activamente en la reconstrucción de las naciones que habían quedado devastadas por el conflicto bélico, ofreciendo colaboración económica (por ejemplo, a través del Plan Marshall o las inversiones directas) pero exigiendo, al mismo tiempo, la apertura de los mercados europeos y japoneses para los productos norteamericanos. También, de un modo más directo, el fordismo se expandió a través de las políticas impuestas por la ocupación.

De acuerdo con Harvey (1998), tanto en Estados Unidos como en estas regiones, la estabilidad del modo de desarrollo intensivo-monopolista se logró a partir de una especie de compromiso —aunque tenso— entre los principales actores del sistema capitalista: capital (corporativo), trabajo (organizado) y estado (de bienestar). Este período, comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y finales de los sesenta, fue denominado como los «años dorados del capitalismo», en tanto, a partir de aquel compromiso, se conformó un círculo virtuoso que permitió combinar altas tasas de crecimiento económico (a niveles sin precedentes hasta entonces) con una relativa redistribución de los beneficios, elevando el nivel de vida de gran parte de los trabajadores.

Concretamente, entre las principales características del modo de regulación monopólico que habilitaron dicho compromiso, se pueden mencionar: *a)* la determinación *a priori* de la producción en función de las ganancias de la productividad; *b)* la transformación de la relación salarial, no solo a partir de garantizar un ingreso mínimo, sino también al indexar el salario nominal respecto de los precios y la progresión esperada de este a medida que creciera la productividad; *c)* la posibilidad de las empresas de formar los precios, independientemente de las fluctuaciones de la demanda; *d)* la sustitución de la moneda-mercancía metálica por la moneda de crédito, y *e)* la incorporación de elementos colectivos que ingresan en el modo de vida de los asalariados a través de la cobertura social, tales como acceso a la educación, vivienda y la salud, entre otros (Boyer 2016, Bustelo 1994).

En este marco, el capital desplegó su participación a través de la consolidación de grandes unidades corporativas. Para ello, fue fundamental estar a la vanguardia del progreso tecnológico. Ello requería tener capacidad para desembolsar las inversiones necesarias en capital fijo que permitieran incrementar constantemente los niveles de productividad, lo que exigía mejorar las capacidades de gestión y comercialización de las empresas. De este modo, es posible analizar el período también a partir de la tendencia hacia una creciente concentración y monopolización, resultado de este mismo proceso de tecnificación y racionalización de la producción (O'Connor 1973).

El progreso técnico determinaba niveles de crecimiento muy diversos en los distintos sectores de la economía, y no todos los trabajadores se encontraban insertos en las grandes empresas corporativas con capacidad para elevar los salarios en función de los incrementos de productividad. En consecuencia, además del sector monopolista, existían también sectores competitivos (empresas más pequeñas) o residuales (principalmente, el sector estatal) que carecían de la capacidad para equiparar las alzas salariales características del sector monopólico (O'Connor 1973). De todos modos, los trabajadores pugnaban por esa equiparación, y el Estado también intervenía para garantizar salarios acordes a las expectativas y aminorar el conflicto social. En términos generales, el gran capital respetó la intervención del Estado en la esfera económica dado que, sin él, la tarea de reactivación económica durante la posguerra hubiera sido mucho más exigente para los actores privados. Del mismo modo, respetó las políticas sociales y los acuerdos salariales con los sindicatos, en tanto constituían una potencial fuente de demanda y promoción directa del consumo (Offe 1992).

Por otro lado, los trabajadores empleados dentro del sector monopólico, organizados en grandes sindicatos, desarrollaron importantes capacidades para negociar con los empresarios las alzas salariales y las mejoras en las condiciones de trabajo. Las

garantías se extendían también a la estabilidad laboral y protección social. En la medida en que la elevación de los salarios dependía de los incrementos en la productividad, las organizaciones sindicales burocratizadas aceptaron la disciplina laboral y adoptaron —relativamente— una actitud de colaboración con el gran capital a cambio de las mencionadas garantías (Harvey 1998). Al mismo tiempo, el movimiento obrero también vio en el papel del Estado un medio para reducir las consecuencias negativas de la economía de mercado.

Por su parte, la intervención del Estado estaba orientada a garantizar, principalmente, el crecimiento económico como política indiscutida, y el pleno empleo entendido como condición *sine qua non* del crecimiento y la estabilidad del capitalismo. Sus acciones se orientaban a garantizar un marco de relativa estabilidad para las inversiones del sector privado y a promover activamente una política social que garantizara ingresos mínimos para los jubilados, desocupados e inválidos. En tal sentido, se trata, según algunos autores, de una etapa histórica en la que el capitalismo «fue humanizado» (Van der Wee 1997, p. 329).

Asimismo, se puso en funcionamiento una política fiscal y monetaria anticíclica, mediante la cual el Estado podía estimular o contraer la demanda (Van der Wee 1997). De acuerdo con la propuesta keynesiana, el Estado debía controlar las inversiones dado que, aceleradas por los procesos de cambios tecnológicos, eran muy inconstantes y podían producir «derroches» —si, por ejemplo, conducían a la aparición de volúmenes excesivos—. También desde esta perspectiva, se realizaron fuertes incrementos en el gasto público, orientados a la promoción de la educación, salud e infraestructura (como las viviendas sociales), que mejoraron en términos relativos las condiciones de vida de la clase trabajadora.

El Estado se constituyó, de esta manera, en un nuevo terreno de legitimación de las contradicciones de la acumulación capitalista (O'Connor 1973), garante firme del mantenimiento del equilibrio y nivel de la demanda efectiva (Coriat 1993). Y, si bien las formas de intervención variaron en los distintos países, en términos generales, se puede caracterizar un patrón común de implicación que promovió el crecimiento económico estable y el aumento de nivel de vida material bajo la concepción de los estados de bienestar (Esping-Andersen 1990). Independientemente de estas diferencias, existe un acuerdo general en aceptar que, durante los años dorados del capitalismo, las tasas de crecimiento de los países desarrollados se incrementaron notablemente, rondando más del 5 % anual para los países de la OCDE —particularmente, cabe destacar el crecimiento exponencial de Japón en este contexto, que rondó más del 10,4 % en la década de los sesenta (Harvey 1998).

3.4. La crisis del modo de desarrollo intensivo-monopolista

Si bien luego de la crisis de los treinta y el fin de la Segunda Guerra Mundial el compromiso fordista-keynesiano otorgó la estabilidad necesaria para garantizar nuevamente la rentabilidad del capital y la reproducción del sistema, este terminó por constituir nuevos obstáculos para la acumulación. En términos regulacionistas, las particularidades asumidas por el régimen de acumulación y el modo de regulación que, en un determinado momento, habilitaron la estabilidad y reproducción del capitalismo terminaron por generar sus propias contradicciones, que desembocaron en una nueva crisis.

Por un lado, se presentaron dificultades crecientes para viabilizar la valorización del capital. En ese sentido, ante la progresiva caída en la tasa de ganancia del capital y la falta de rentabilidad esperada, las inversiones que sostenían los constantes incrementos de productividad comenzaron a disminuir, limitando uno de los pilares constitutivos del régimen de acumulación intensivo. También se presentaban indicios del agotamiento de las reservas de productividad basadas en la reorganización del trabajo taylorista y fordista (Hirsch 1992), sobre la base de mercados internos saturados por la producción en masa.

Además, en este proceso de formación de sociedades de consumo de masas, bajo el amparo y protección de los estados de bienestar, no todos estaban incluidos en los beneficios. La negociación salarial solo abarcaba a los trabajadores sindicalizados, en sectores donde el crecimiento de la demanda se correspondía con las inversiones a gran escala requeridas para garantizar los incrementos de productividad. En ese sentido, otros sectores de la economía no participaban de los altos salarios ni las garantías de seguridad laboral, como el competitivo y el residual (O'Connor 1973). Estas desigualdades, sumadas a la exclusión de género y étnicas, dieron lugar a crecientes tensiones sociales. Por entonces, ya era muy difícil mantener las desigualdades frente a las expectativas crecientes alimentadas por el artificio aplicado a la creación de necesidades y a la producción de un nuevo tipo de sociedad consumista (Harvey 1998). Estos hechos se combinaron con los movimientos político-culturales de la década de los sesenta, que pusieron en cuestión a la sociedad de consumo, incluso durante su aparente apogeo.

Los sindicatos fueron criticados por la actitud colaboracionista frente al capital en el marco de la exclusión de trabajadores y la discriminación de las mujeres y los más pobres. Las críticas provenían tanto desde el ala derecha, que los veían como un obstáculo al proceso de valorización del capital, como desde la izquierda, por su política de compromiso con el capital y el abandono de las preocupaciones del socialismo más radical. No obstante, si bien los sindicatos no lograron evitar el descenso de los salarios ni el crecimiento del

desempleo, en general, lograron oponerse a reducciones salariales mayores en los sectores industriales clave y al desmantelamiento desmesurado del sistema de Seguridad Social (Hirsch 1992).

Por su parte, el Estado debía soportar el descontento creciente bajo las dificultades, cada vez más apremiantes, por resolver los problemas fiscales. La legitimidad del Estado dependía de su capacidad de proporcionar bienes colectivos, lo que, a su vez, dependía de la continua aceleración de la productividad del sector monopolístico-corporativo. Y, en el marco de la disminución de utilidades del capital, estos actores fueron desacelerando los niveles de inversión. En la medida en que la tasa de actividad económica, la productividad y los niveles de inversión caían, la disponibilidad fiscal del Estado disminuía, lo que complicaba sus posibilidades de mantener un gasto público que asegurara un mínimo de bienes colectivos.

La crisis fiscal de Estados Unidos en los años setenta es la muestra cabal del fin de los «años dorados» del capitalismo, y el comienzo de una virulenta reestructuración y transformación del sistema capitalista a escala global. Particularmente, entre los años 1965 y 1973, fue quedando en evidencia la incapacidad del fordismo y de la política económica keynesiana (o del modo de desarrollo intensivo-monopolístico) de armonizar las fuerzas contradictorias inherentes al modo de producción capitalista. La rigidez en la producción atravesaba todo el sistema, en especial a las inversiones estipuladas a un largo plazo y en gran escala de capital fijo, orientadas a un sistema de producción y de consumo en masa (Harvey 1998).

Frente a tal panorama de crisis y rigidez, el gran capital y las principales empresas comenzaron a implementar una serie de estrategias tendentes a recomenzar un nuevo ciclo de acumulación. Elementos como el auge tecnológico, los sistemas de información y de comunicación, sumados a la dispersión geográfica hacia zonas con controles laborales más laxos, comenzaron a delinear una nueva transformación en el régimen de acumulación del sistema capitalista que, asegurando la supervivencia de los sectores dominantes, fue adquiriendo una connotación posfordista.

4 Conclusiones

En el presente artículo realizamos, en primer lugar, una presentación del cuerpo teórico desarrollado por la Escuela de la Regulación parisina, basado en los conceptos de régimen de acumulación, modo de regulación y modo de desarrollo. Mediante estos conceptos y las relaciones entre ellos, los regulacionistas procuraron comprender las transformaciones del sistema capitalista revalorizando el carácter contradictorio y la importancia que asume la regulación

en dicho sistema, para garantizar su estabilidad y reproducción. En segundo lugar explicamos, a partir de esos conceptos, las características y las transformaciones que dieron lugar a la emergencia y el posterior ocaso de los años dorados del capitalismo.

El categorial de la Escuela de la Regulación presenta su potencialidad heurística en la medida en que hace posible comprender las contradicciones, inestabilidades, crisis y transformaciones que atravesaron los países y economías industriales (Estados Unidos y Europa occidental) durante el siglo XX. En particular, analizamos cómo se dio el paso de un régimen de acumulación extensivo hacia uno intensivo y señalamos las transformaciones de un modo de regulación competitivo hacia uno monopolístico. Dichas transformaciones permiten comprender, en términos históricos y conceptuales, la forma en que el modo de desarrollo intensivo-monopolístico predominante durante la segunda posguerra permitió la conformación de años dorados del sistema capitalista.

Sin embargo, como pudimos reseñar, las capacidades de mantener el crecimiento de los salarios, las ganancias del capital y la intervención de un tipo de estado de bienestar fueron limitadas a partir de los sesenta. Desde entonces, las tensiones propias del capitalismo hicieron imposible mantener aquel compromiso en los países industriales. Precisamente, el categorial analítico ofrecido por la Escuela de la Regulación permite comprender cómo los mismos procesos que habilitaron el despliegue y estabilidad del modo de desarrollo intensivo-monopolista se fueron resquebrajando en su propia evolución histórica, generando nuevas contradicciones en el interior del régimen de acumulación intensivo y el modo de regulación monopolista y agotando, en ese tránsito, las dinámicas virtuosas que acompañaron a aquel exponencial período de crecimiento y redistribución. Naturalmente, el modo en cómo se resolvieron dichas contradicciones no estuvo asociado al colapso del sistema capitalista —tal como lo interpretaban algunas teorías en el contexto de emergencia de la Escuela de la Regulación—, sino al despliegue de nuevos procesos de producción, basados en una contraofensiva del capital a escala global que, a partir de una reciente revolución tecnológica, redefinió sus dinámicas de acumulación y reproducción, configurando un nuevo escenario posfordista.

5 Bibliografía

- AGLIETTA M, ORLÉAN A (1988). *La Monnaie souveraine*. Odile Jacob, París.
- ALMADA J, ORMAECHEA E (2019). Elementos para discutir la Teoría de la Regulación en América Latina. Un diálogo con el profesor Robert Boyer. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* XXIII(65):223-330.
- ARRIGHI G (1999). *El largo siglo XX*. Akal, Madrid.
- BOYER R (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Humanitas, Buenos Aires.

- BOYER R (2002). Los orígenes de la teoría de la regulación. En: Boyer R, Saillard Y (eds.). Teoría de la regulación: estado de los conocimientos, vol. I. Oficina de publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires, pp. 17-26.
- BOYER R (2007). Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. Miño y Dávila/CEIL-Piette/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.
- BOYER R (2016). La economía política de los capitalismo. Teoría de la regulación y de la crisis. UNM Editora. Moreno.
- BOYER R, SAILLARD Y (2002) Teoría de la regulación: estado de los conocimientos, vol. I. Oficina de publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- BUSTELO P (1994). El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora. Cuadernos de Relaciones Laborales 4:149-163.
- BUSTELO P (1999). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Síntesis, Madrid.
- CORIAT B (1993). El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa. Siglo XXI, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN G (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press, Cambridge.
- GUERRERO D (2008). Historia del pensamiento económico heterodoxo. RyR, Buenos Aires.
- HARVEY D (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- HARVEY D (2007). Breve historia del neoliberalismo. Akal, Madrid.
- HIRSCH J (1992). Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias. En: Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista. Fichas temáticas de Cuadernos del Sur, Tierra del Fuego.
- JESSOP B (1990). Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society* 19(2):153-216.
- JESSOP B (1997). Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: the Paradox of Success and Failure at Home and Abroad. *New Political Economy* 2(3):499-522.
- LEE F (2003). Post Keynesian Price Theory. Cambridge, Cambridge University Press.
- LIPIETZ A (1986). Acumulación, crisis y salidas a las crisis: algunas reflexiones metodológicas en torno a la noción de «regulación». *Estudios Sociológicos* IV(11):241-280.
- LIPIETZ A (1987a). Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism. Verso. The Imprint of New Left Books.
- LIPIETZ A (1987b). «Rebel sons: the Regulation school». *Entretien avec Jane Jensen. French Politics and Society* 5(4):17-26.
- LIPIETZ A (1997). El mundo del postfordismo. *Ensayos de Economía* 7(12):11-52.
- MOUHAMMED A. (2003). An Introduction to Thorstein Veblen's Economic Theory. UK, Edwin Mellen Press.
- NEFFA J (1998). Los paradigmas productivos taylorista y forndista y su crisis. Una contribución a su estudio desde el enfoque de la «Teoría de la Regulación». Lumen, Buenos Aires.
- NEFFA J (2006). Evolución conceptual de la Teoría de la Regulación. En: De la Garza Toledo E (coord.). Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques. Anthropos, España. pp. 183-206.
- NEFFA J, PANIGO D, LÓPEZ E (2010). Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y su impacto sobre el empleo. *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo* (1), CEIL-Piette, Buenos Aires.
- O'CONNOR J (1973). La crisis fiscal del Estado. Península, Barcelona.
- OFFE C (1992). La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro. Alianza, Madrid.
- VAN DER WEE H (1997). Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio (1945-1980). Crítica, Barcelona.
- VEBLEN T ([1904] 1973). The Theory of Business Enterprise. Augustus M. Kelley, Nueva York.
- VINEN R (2000). Europa en Fragmentos. Península, Barcelona.
- WEIR M, SKOCPOL T (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta «keynesiana» a la Gran Depresión. *Zona Abierta* (63/64):73-153.

Concepción de partida y prácticas profesionales de atención a la discapacidad en Bolivia

Initial conception and professional practices of disability care in Bolivia

Marta GARCÍA-DOMINGO
mgdoming@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

Virginia FUENTES
vfuentes@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

María Carmen MARTÍN-CANO
mmcano@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

Yolanda DE-LA-FUENTE
ymfuente@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

Resumen/Abstract

1. Introducción

1.1. Concepción social de la discapacidad en Latinoamérica y Bolivia

1.2. Discriminación, estereotipos, obstáculos y barreras en Latinoamérica y Bolivia

1.3. Atención social a la discapacidad en Latinoamérica y Bolivia

2. Metodología

3. Resultados y discusión

3.1. Nociones sobre la discapacidad centradas en el seno de la familia y la sociedad en su conjunto

3.2. Los profesionales y los modelos de atención a las personas con diversidad funcional. Ignorancia, paternalismo y empoderamiento

3.3. Algunos cambios normativos: asistencialismo versus promoción

4. Conclusiones

5. Referencias bibliográficas

Concepción de partida y prácticas profesionales de atención a la discapacidad en Bolivia

Initial conception and professional practices of disability care in Bolivia

Marta GARCÍA-DOMINGO
mgdoming@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

Virginia FUENTES
vfuentes@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

María Carmen MARTÍN-CANO
mmcano@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

Yolanda DE-LA-FUENTE
ymfuente@ujaen.es
Universidad de Jaén
(España)

Citar como/Cite as:

García-Domingo M, Fuentes V, Martín-Cano MC, De-la-Fuente Y (2021). Concepción de partida y prácticas profesionales de atención a la discapacidad en Bolivia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):58-81.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.501

Resumen

El avance internacional en el reconocimiento de los derechos de las personas con diversidad funcional es notorio, viéndose modificados los postulados, conceptos y modelos de atención. Sin embargo, el progreso ha sido desigual entre zonas, precisando el contexto boliviano de un afianzamiento de los avances ameritados. Con el presente estudio, se pretende conocer las prácticas de intervención e imaginarios colectivos hacia la discapacidad en Bolivia, a través del análisis de contenido de grupos focales conformados por profesionales del contexto abordado. Encontramos prácticas limitadoras hacia la discapacidad en Bolivia, que encuentran su base en el imaginario social colectivo y se materializan, principalmente, a través de la sobreprotección familiar. Se identifica, asimismo, la prevalencia de situaciones de aislamiento social e institucional hacia la diversidad funcional, que encuentran su base en prejuicios, mitos y creencias erróneas aún no superadas. Convive, de este modo, el modelo de atención médico con el social, así como un enfoque asistencialista con el de promoción de la discapacidad.

Palabras clave: diversidad funcional, estereotipos, imaginario social, modelos de atención a la discapacidad, intervención profesional, Bolivia.

Abstract

The international advance in the recognition of people with functional diversity's right is notorious, having been modified its postulates, concepts and models of care being modified. However, progress has been uneven between areas, and the Bolivian context needs a better consolidation of the achievements. In this study, it is intended to know the intervention practices and collective imaginary towards disability in Bolivia, collected through the content analysis of focus group developed with professionals from the context addressed. We find limiting practices towards disability in Bolivia, based on the social imaginary, which result in family overprotection. Prevalence social and institutional isolation towards functional diversity is also identified, based on prejudices, myths and wrong beliefs not yet overcome. Then, medical and social care models coexist, as well as an intervention based on assistance and promotion.

Keywords: functional diversity, stereotypes, popular consciousness, disability care models, professional intervention, Bolivia.

1 Introducción

El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y la reflexión sobre la importancia de eliminar las barreras que obstaculizan su socialización plena han sido crecientes en las últimas décadas. Sin embargo, y pese a que se trata de un reto internacional global, ese avance ha sido desigual en los distintos contextos. En la presente investigación, realizada a partir de la implantación de un Proyecto de Cooperación al Desarrollo financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aacid), constatamos que, pese a la movilización social del colectivo de personas con discapacidad y familiares en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), resulta fundamental continuar reflexionando y asentando las bases que permitan un avance coherente y participado. En este sentido, comenzamos con una revisión del estado de la cuestión sobre la concepción, discriminación, estereotipos y atención social a la discapacidad en Latinoamérica, en general, y Bolivia, en particular. Observamos que son escasas las investigaciones que han arrojado luz en esta materia en el contexto seleccionado, lo que otorga un mayor peso a nuestra investigación que, a través de la recolección y análisis de datos primarios, avanza en el conocimiento de las percepciones que, de esta realidad, tienen los expertos del contexto boliviano.

1.1. Concepción social de la discapacidad en Latinoamérica y Bolivia

El modo en el que las distintas sociedades conciben y entienden la discapacidad determina su mayor o menor inclusión social (Amezcuca *et al.* 2018). En este sentido, el concepto de discapacidad ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y albergando distintas connotaciones. En los últimos años, la discapacidad ha pasado de una visión negativa, donde se entiende la discapacidad como una carencia de la persona o consecuencia directa de una enfermedad, a una interpretación más amplia, centrada en la relación del individuo con su entorno físico y social como desencadenante principal de la discapacidad.

Haciendo un breve recorrido por los modelos explicativos de la discapacidad como el modelo de prescindencia, médico, social y el de diversidad funcional (Barnes y Mercer 2004, Palacios 2008), se puede apreciar la conexión con los paradigmas que han expresado esta situación en cada momento, sin considerar como compartimentos estancos cada una de las etapas y su respectiva aproximación teórica, sino como aspectos determinantes que, en la actualidad, repercuten en la vida cotidiana y posibilidades de las personas con discapacidad.

Centrándonos en algunos de ellos, por ejemplo, en el *modelo médico*, la discapacidad se entiende como un problema inseparable a la persona, claramente causado por enfermedad; de este modo, su objetivo estaba basado, a través de medios asistenciales, en la cura, prevención o adaptación de la persona, considerando la rehabilitación médica y el cuidado prestado por familiares (Fuentes *et al.* 2010) como los aspectos principales y, consecuentemente, la propuesta o vía gubernamental se situaba en la reforma de las políticas sanitarias (Martín 2013).

El *modelo social* y los submodelos subyacentes definen la discapacidad como un problema socialmente construido, en el que convergen circunstancias y elementos relacionados con el entorno tanto físico como social. A diferencia del anterior, no son las limitaciones individuales de las personas con discapacidad la causa del problema, sino las limitaciones de la sociedad para prestar los servicios apropiados y para garantizar que las necesidades de esas personas sean tenidas en cuenta dentro de la organización social (Toboso y Arnau 2008). Por tanto, desde este enfoque, estructural y público, donde la restricción viene impuesta por factores externos (Shakespeare 2013), se subraya la plena inclusión y respeto a la diversidad, desde los principios de autonomía personal, accesibilidad universal y no discriminación, entre otros (Victoria 2013). En el caso boliviano, se identifica una influencia emergente de este modelo en la definición de la discapacidad, donde se combinan teorías propias del modelo médico y social. En concreto, en la Ley 223 General de Personas con Discapacidad de 2012, se define la «discapacidad» como el resultado de la interacción de la persona, con deficiencias de función físicas, psíquicas, intelectuales y/o sensoriales a largo plazo o permanentes, con diversas barreras físicas, psicológicas, sociales, culturales y comunicacionales.

Dando un paso más, surge el *modelo de la diversidad* con el que, sin excluir los anteriores sino actuando complementariamente con el modelo social, pretende fortalecer el resto de las identidades de la persona con discapacidad. Así, la discapacidad se entiende desde una perspectiva ética y filosófica, donde todas las personas, independientemente de sus capacidades, poseen el mismo valor moral y, en consecuencia, deben tener garantizados los mismos derechos. En esta línea, autores como Degener (2016) defienden el *modelo de derechos humanos*, sustentado en la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, afirmando que este supone una superación del modelo social, en el que se persigue una igualdad sustantiva, resultado de buscar una igualdad transformadora (De Asís 2013, Palacios y Romañach 2006).

En este sentido, la Convención Internacional de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad (ONU 2008) conlleva un importante avance en la concepción de la discapacidad, ya que consolida a las personas con discapacidad en su estatus de titulares de derechos y no objeto de políticas caritativas o asistenciales (De

Asís y Barranco 2010, James *et al.* 2017). En el artículo 1, se alude a que el propósito de la Convención (ONU 2008) es «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 a su dignidad inherente» (art. 1).

En definitiva, en el texto se incorpora la obligación legal de adoptar el modelo social de la discapacidad y sus subtipos, aunque la adhesión de los distintos países a esta nueva consideración es desigual, encontrándonos con realidades de atención diferentes en los distintos contextos. En Bolivia, la ratificación de la convención se produce en el año 2009, siendo su carácter vinculante y el de otras normativas internacionales motor de cambio en las normativas estatales en relación con el tema. Siguiendo a Samaniego (2006, p. 26), teniendo en cuenta que el entorno y la persona se configuran como elementos clave en la conceptualización y posibilidades de la discapacidad, «el enfoque desde la persona con discapacidad pasa a ser una situación social que demanda una respuesta global».

Cabe destacar, asimismo, la influencia del movimiento de vida independiente desarrollado en los países del norte de América que, si bien ha tenido un impacto considerable en la transformación de la percepción social y desarrollo de derechos de las personas con discapacidad a nivel internacional (Madrid 2013), pasa inadvertido y, a menudo, se emplea de manera errónea en el contexto latinoamericano. A pesar de esto, su existencia supone un impulso para la lucha y reivindicación de derechos de las personas con discapacidad en su propio nombre a escala global (García 2003).

1.2. Discriminación, estereotipos, obstáculos y barreras en Latinoamérica y Bolivia

Son muchos los factores que pueden originar situaciones de discriminación entre grupos o comunidades. En las sociedades actuales, destacan las categorías de género, religión, edad, lugar de procedencia, etc., como elementos que influyen en el imaginario social de unas personas a otras. La discapacidad se configura como otra categoría importante, al producirse una desventaja a la hora de participar en igualdad de oportunidades en la sociedad, problema que se ve agravado en función de los factores discriminatorios añadidos o discriminación múltiple (Moon 2006) (por ejemplo, mujer/discapacidad) que puedan ir sumándose.

En la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU 2008), 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. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables (art. 2).

Y, en su artículo 8.b, insta a los Estados parte a «luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida».

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad destaca, en relación con el principio de igualdad reconocido en el artículo 3 de la Convención, el importante paso que supone «la transición de un modelo de igualdad formal a un modelo de igualdad sustantiva», en cuanto esta última «aborda también la discriminación indirecta y estructural, y tiene en cuenta las relaciones de poder» (ONU 2018, p. 3). Por otro lado, en el Observatorio General sobre las Mujeres y las Niñas con Discapacidad, resalta la importancia del artículo 6 de la Convención, donde expresamente se prohíbe la discriminación contra estas y se promueve la igualdad de oportunidades, ya que tienen «más probabilidades de ser objeto de discriminación que los hombres y los niños con discapacidad y que las mujeres y las niñas sin discapacidad» (ONU 2016b, p. 3).

Tradicionalmente, el concepto de discapacidad ha estado influido por una sucesión de estereotipos y prejuicios¹ que, de una u otra forma, han venido reforzando una actitud desigual hacia dicho colectivo que restringe su desarrollo integral, lo que da lugar, entre otras, a actitudes y sentimientos de lástima, compasión, repulsión, miedo, segregación y discriminación (González y Leal 2009). Este tipo de estereotipos, fuertemente enraizados a nivel social y cultural, han legitimado el tratamiento diferenciado en las sociedades posindustriales, de forma que han ralentizado la efectividad de los derechos y políticas que garantizan la igualdad.

Actualmente, la percepción y actitud del conjunto de la sociedad ante las personas con discapacidad evoluciona positivamente. No obstante, en Latinoamérica, debido a la continua retroalimentación que existe entre pobreza, desigualdad y salud, la discapacidad se configura como un asunto multidimensional y multifactorial donde, en el logro de la mayor calidad de vida, influyen de manera decisiva factores como etnia, educación, lugar de residencia (ámbito rural o urbano), género o educación, entre otros (Samaniego 2006).

En el caso concreto de Bolivia, según la Organización de Naciones Unidas (2016), quienes sufren más situaciones de discriminación son las personas indígenas y las personas con discapacidad. Asimismo, según el Análisis Común del País del Sistema de las Naciones Unidas (2017), los colectivos de mayor vulnerabilidad son «mujeres; pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y afrodescendientes; personas LGBTI;

1 Según diversos estudios de finales del siglo pasado (Goffman 1978, Shapiro 1993, Shakespeare 1994), los estereotipos tradicionales más habituales proyectaban una imagen de las personas con discapacidad como desafortunadas, oprimidas, enfermas o dignas de compasión. Además, si la discapacidad es psíquica, se les suman otros como personas violentas, peligrosas, sin capacidad para trabajar o tomar decisiones.

personas privadas de libertad; personas adultas mayores; niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad; y personas con discapacidad» (ONU 2016a, p. 28).

Por ello, en los últimos años, han ido surgiendo un conjunto de normativas específicas, con el objetivo de suprimir prácticas discriminatorias, entre las que cabe destacar de ente las más actuales: Constitución Boliviana de 2009, Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación en 2010 y Ley General de Personas con Discapacidad en 2012. Asimismo, se han desarrollado estrategias marco de carácter internacional y planes de actuación, entre las que destacan la ratificación de Bolivia a la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad realizada en el año 2009 y el Marco de Complementariedad de Naciones Unidas para el Vivir Bien en Bolivia 2018-2022.

La Constitución boliviana de 2009 propone el «vivir bien» como el postulado que se debe seguir para lograr un verdadero desarrollo integral, pluricultural y multiétnico, propugnando entre sus valores la igualdad, inclusión, dignidad, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación. Sin embargo, aunque se han alcanzado algunos logros a nivel institucional, siguen manteniéndose situaciones de desigualdad y exclusión en los colectivos más vulnerables.

Siguiendo a Pérez-Gañán (2017),

las principales causas radican en que las modificaciones constitucionales apenas se aplican en leyes (solo en los planes nacionales de desarrollo), mecanismos institucionales, jurisprudencia o prácticas concretas que favorezcan un cambio en la cotidianidad, e incluso, si así fuera, los prejuicios y la discriminación están demasiado interiorizados en las prácticas culturales para eliminarse con un sistema jurídico (p. 12).

En el Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (PNIEO) 2006-2016, cuya política se basó en los principios de igualdad de oportunidades y condiciones, la normalización y la autodeterminación, se hace referencia expresa a la necesidad en Bolivia de considerar, además de la discapacidad, la condición étnica y de género como elementos que condicionan el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones (Stang 2011). Otro hito importante en el tema que nos aborda fue la implantación, a partir de 2010, del Sistema de Registro Único Nacional de Personas con Discapacidad (SIPRUNPCD) como sistema de registro de la discapacidad en Bolivia, donde se recopilan datos a partir de la información otorgada por los comités departamentales, situando la cifra en 90 920 personas con discapacidad registradas y 76 690 carnetizadas.

A pesar de las normativas surgidas en los últimos años, las personas con discapacidad en Bolivia siguen sufriendo situaciones de discriminación, exclusión y pobreza. De hecho, a pesar de estar reconocidas como colectivo susceptible de sufrir discriminación por

el Estado, la planificación estratégica para la atención al colectivo es menor en comparación con la prestada a minorías étnicas, cuya defensa ha cobrado mucha importancia en Bolivia tras el reconocimiento del Estado plurinacional. A las personas con discapacidad en Bolivia se las sitúa en una posición de desigualdad en todos los ámbitos de la vida y, por ende, expuestas a padecer una constante «vulneración de sus derechos por las construcciones culturales basadas en la inferiorización, despersonalización, en la compasividad, en la negación del otro y de su dignidad» (PNIEO 2006, p. 9).

Por tanto, como bien señala Del Águila (2013), el problema fundamental de las personas con discapacidad no son sus limitaciones físicas, sensoriales o mentales, sino la percepción que se tiene de ellas y, en consecuencia, cómo son tratadas por la sociedad. Obviamente, la mayoría de los estereotipos y prejuicios dan lugar a una fuerte discriminación sobre las personas que los padecen, lo que genera una serie de obstáculos (tabla 1), que reducen drásticamente los derechos que les son inherentes como seres humanos.

Obstáculos	Consecuencias
Infantilización	Proceso a través del cual la persona con discapacidad es tratada como un niño/a. Esto conlleva a tener limitada la responsabilidad de sus propias acciones y la capacidad de decidir por sí misma
Sobreprotección familiar	Excesiva atención y preocupación de los progenitores, tratando de evitar a los hijos/as con discapacidad riesgos y dificultades. Esto conlleva una limitación de su autonomía, de participación en la sociedad y, por tanto, de sus posibilidades de desarrollo. En definitiva, la sobreprotección es uno de los principales obstáculos para alcanzar la plena inclusión y un proyecto de vida independiente de las personas con discapacidad
Barreras	En función al tipo de discapacidad. A las personas con discapacidad sensorial les afecta más las barreras de acceso a la información y a las que presentan discapacidad física las arquitectónicas, con la consecuente inaccesibilidad a diversos servicios y recursos (centros comerciales, transporte, consultas médicas, etcétera)
Acceso al empleo	El empleo es un factor destacado para conseguir la plena inclusión. Sin embargo, para las personas con discapacidad, existen mayores dificultades para la búsqueda de empleo y su inserción en el mercado laboral. Esto conlleva una dependencia económica, bien a través de pensiones no contributivas, o por parte de la familia, lo que perpetúa su situación de invisibilidad y dependencia
Acceso a la educación	El acceso a la educación varía según el contexto donde se ubica y del tipo y grado de discapacidad. De este modo, son más comunes los problemas de acceso en niños/as con discapacidades severas, así como presentan más dificultad en Latinoamérica que, si bien se ha avanzado considerablemente, aún hay muchas regiones donde la integración de jóvenes con discapacidad en el nivel secundario es poco frecuente
Imagen corporal	Sobre todo, en mujeres con discapacidad física manifiesta, el valor que se le da en la sociedad a la imagen corporal provoca en ellas un proceso de negación de la sexualidad, así como una disminución de su autoestima, ya que su imagen no se corresponde con los cánones de belleza establecidos socialmente, amén de la escasa o nula educación sexual recibida
Relaciones sociales	La discapacidad tiene una influencia negativa en el desarrollo de las relaciones sociales, acentuada en la relación de pareja. Esta concepción generalizada deriva en una disminución de su autoestima, lo que se traduce en una reducción de las posibilidades de acceso a distintos ámbitos sociales y laborales

Tabla 1

Principales obstáculos para la plena inclusión de las personas con discapacidad

Fuente: elaboración propia a partir de Gorfin y McGlaughlin (2004), Samaniego (2006), Miñambres *et al.* (2012), Martín (2013) y De la Fuente y Hernández (2014).

Cuando se tiene como modelo el tradicional, considerando que las personas con discapacidad son las que se deben adaptar al entorno, se restringe su participación y actividad en la sociedad. La propuesta actual de los países con índice de desarrollo humano (IDH) alto es considerar la influencia de los contextos sociales en las participaciones y actividades de las personas en condición de discapacidad en los distintos espacios de la vida. De igual forma, se debe considerar que toda persona puede desarrollar su proyecto de vida enmarcado en procesos de autodeterminación y bienestar (Torres 2010), en cumplimiento con los preceptos legales que deben asumir los Estados que han ratificado la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad.

De este modo, si en Latinoamérica se concibe la discapacidad como resultado de un proceso social, en el que se conjugan las diversas dimensiones de la vida (edad, etnia, participación social, empleo, etc.), nos encontraremos ante un factor progresivo causa-efecto de contextos de exclusión social que, además, aumenta exponencialmente si le sumamos la variable de «género» (Pérez y Huete 2008). Esto se debe a que la discriminación no incurre únicamente sobre un colectivo determinado, sino que, dentro de un colectivo o grupo étnico, encontramos una discriminación multicausal acumulativa; por ejemplo, dentro de un determinado colectivo con presencia de ambos sexos, la discriminación contra la mujer se revela con mayor intensidad (Pomed y Sagüesa 2011).

En definitiva, continuar con una concepción errónea de las personas con discapacidad debido a los estereotipos y etiquetas que se le han ido adhiriendo a lo largo de la historia conllevará perpetuar los obstáculos y barreras que limitan su aprendizaje, participación y plena inclusión social. Por tanto, como bien señala Quintanilla (2009), la tarea es investigar, revisar y desmitificar las categorías y los conceptos de exclusión, para evitar que se sigan reproduciendo las diversas formas de discriminación.

1.3. Atención social a la discapacidad en Latinoamérica y Bolivia

La discapacidad conlleva un amplio abanico de dificultades añadidas, tanto a las personas que la tienen como a su entorno, por lo que se precisa de una determinada intervención social para contrarrestarlas. Dicha atención ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, con significativos cambios, pasando de la caridad y beneficencia hasta el reconocimiento y ampliación de derechos, lo que ha permitido evolucionar en cuanto a modelos de intervención y concepción se refiere.

Desde hace décadas, no se consideran suficientes las medidas rehabilitadoras derivadas del modelo médico, donde la discapacidad es considerada como una limitación física, psíquica o sensorial que restringe a la persona su relación con las demás (Raya 2012).

En dicho modelo, la intervención social ha estado dirigida, fundamentalmente, desde una óptica biomédica, con una sucesión de prácticas de tinte paternalista y rehabilitador, considerando a la persona con discapacidad «objeto» de atención y negándoles, por tanto, su dignidad como personas plenas (Toboso 2013).

En Latinoamérica y, en concreto, en Bolivia, la intervención social ha tenido «inflexiones o rupturas desde la reconceptualización,² en particular a partir de una lectura diferente, crítica de la desigualdad social» (Alayón y Molina 2006, p. 44). Si bien se ha avanzado mucho en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, así como en su visibilización en la agenda pública regional, la situación de este grupo de población se sigue caracterizando por la significativa desigualdad. Ello genera importantes brechas socioeconómicas, que sitúan a dicho colectivo en una situación de vulnerabilidad social (Stang 2011).

Añade Stang (2011) que el panorama no es alentador, debido a la insuficiencia de datos, así como al amplio abanico de conceptualizaciones, normativas y metodologías para abordar la situación de las personas con discapacidad, lo que, obviamente, supone un gran obstáculo a la hora de diseñar e implementar programas inclusivos que den respuesta eficaz a las necesidades y demandas de este colectivo.

Para Savedoff (2006), si bien en Latinoamérica las distintas normativas, nacionales e internacionales, sustentadas en el paradigma del modelo social y de la diversidad, se dirigen hacia la plena inclusión y participación de este colectivo, los enfoques de intervención están diseñados en función de las circunstancias particulares de cada uno de los países que la componen. Así, en los países con mayor interés social, la intervención va enfocada a la incorporación al mundo laboral, las prestaciones económicas y los servicios de ayuda para solventar el problema. Sin embargo, en los países menos implicados, con un sistema de servicios sociales muy debilitado, y donde se sigue conceptualizando la discapacidad desde la preeminencia del modelo médico frente al resto de modelos, la intervención se centra en medidas preventivas básicas de tratamiento y rehabilitación, delegando gran parte de la responsabilidad en las redes informales.

Según el Informe Regional de América Latina y el Caribe basado en la encuesta mundial sobre el cumplimiento del programa de acción de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo y su seguimiento después de 2014 (Cepal 2013), en el ámbito de la discapacidad,

los logros más significativos que señalan los países de América Latina y el Caribe se vinculan, en términos generales, con la educación; el empleo; la salud y la salud sexual y reproductiva; la accesibilidad urbana; la accesibilidad a la información y la tecnología; los derechos, la participación y la promoción de la igualdad; el apoyo a las familias a cargo de personas discapacitadas; la provisión de servicios de rehabilitación; la prevención

2 Ander-Egg (1986, p. 372) define la reconceptualización como un «movimiento de cuestionamiento y reformulación del Trabajo social que se inicia en América Latina, a mediados de la década del 60, como consecuencia de la crisis de la profesión». Este movimiento pretendió cambiar los presupuestos políticos, ideológicos y científicos de la profesión, reformular su metodología y su praxis profesional, con la finalidad de dar respuesta a la realidad social, económica, política y cultural de América Latina (Estrada 2011).

de la discriminación; y la producción de información sobre las características sociodemográficas de este grupo poblacional (p. 21).

No obstante, según el Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad (2006),

las prácticas sustentadas en el asistencialismo, el sobreproteccionismo, o los extremos del rechazo, la desvalorización, el maltrato y del no reconocimiento, se han constituido en prácticas nocivas que no permiten [...] que las personas con discapacidad puedan experimentar la normalidad del ciclo vital de un desarrollo normal. Al contrario, han sido mantenidas como si fueran niños sin capacidad de desplegar sus propios proyectos de vida ni de participar en las decisiones que les afectan (p. 56).

Por ello, en los últimos años, se demanda a nivel internacional una resuelta intervención, desde el enfoque del modelo social o el modelo de diversidad, contra toda forma de discriminación, para lo que es fundamental la aplicación de los derechos humanos a este colectivo (Raya 2012).

Siguiendo a Muyor (2011), desde este modelo se requieren políticas donde se perciba la discapacidad como un asunto de dignidad y de derechos humanos y, teniendo en cuenta que el reconocimiento de los derechos no garantiza que estos sean efectivos (Palacios 2008), la sociedad ha de ocuparse de garantizarlos.

En definitiva, se debe tener en cuenta la participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos a través de su contribución personal y directa, prescindir de todo tipo de terminología negativa para referirse a este colectivo y difundir una imagen positiva y empoderada de las personas con discapacidad; esto es, incorporar los pilares fundamentales de este modelo en todas las políticas, programas y proyectos dirigidos a las personas con discapacidad (Palacios y Romañach 2006).

2 Metodología

Con el objetivo de conocer las prácticas de intervención e imaginarios colectivos hacia las personas con discapacidad en Bolivia, en esta investigación recopilamos información cualitativa de profesionales (trabajadores sociales, psicólogos, maestros y educadores), que trabajan a diario con personas con discapacidad en el departamento de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Nos interesa especialmente recabar las nociones sobre la discapacidad en Bolivia y cómo estas influyen en la intervención social con personas con discapacidad y sus familias.

Elegimos la metodología cualitativa y la técnica del grupo focal para recabar los discursos en relación con el tema. Nos interesa poner en común los pensamientos, creencias, actitudes y conductas, así como que estas entren en interacción. La técnica de gru-

po focal nos resulta idónea, porque favorece que los participantes compartan y confronten sus pensamientos, así como que puedan expresarlos libremente.

Para la realización del grupo, hemos contado con la participación de nueve personas, todos ellos profesionales de la atención social a personas con discapacidad, con una trayectoria profesional igual o superior a cinco años en el ámbito que nos ocupa. En la selección se tuvo en cuenta que estuviesen representados tanto profesionales de organismos públicos estatales y regionales como profesionales del ámbito privado (organizaciones religiosas y aconfesionales). Asimismo, se tuvo en cuenta que estuviesen representadas organizaciones de todos los tipos de discapacidad (física o motora, sensorial y psíquica intelectual) y en distintos ámbitos (educativo, apoyo a situaciones de vulnerabilidad, inserción sociolaboral, psicológico, etc.). El grupo focal fue realizado durante el año 2018 en el departamento de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en un aula con sillas móviles de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

Para el desarrollo del grupo, se diseñó una guía de contenidos lo suficientemente abierta como para dar independencia a los discursos de los participantes, y lo suficientemente cerrada como para evitar que estos se extendieran en temas no pertinentes. El guion de contenidos fue el siguiente: *(I)* abordaje profesional (modelos de atención y recursos), *(II)* nociones sobre discapacidad (subyacentes y colectivas) y *(III)* otras aportaciones.

Utilizamos la técnica de la bola de nieve y los contactos previos en la zona para acceder a los profesionales. Todos los participantes firmaron un acuerdo de confidencialidad y cesión de datos para el estudio. El grupo fue grabado y estuvo dirigido por una moderadora y una ayudante de la moderadora, así como fue realizado en un entorno luminoso, libre de ruidos, y con mesas y sillas colocadas en posición circular, que favorecían el intercambio de opiniones. Su duración fue de 1 hora y 40 minutos. *A posteriori*, el grupo fue transcrito íntegramente, codificado y categorizado, empleándose el programa Atlas.ti (versión 8) como herramienta de apoyo al análisis cualitativo. Para respetar la confidencialidad de los participantes, se codificó el grupo focal atendiendo a los siguientes criterios: (1) (P) profesionales; (2) tipo de discapacidad con la que trabajan: (g) general, (f) física, (s) sensorial, (i) intelectual, y (3) número asignado a cada participante (1-9).

3 Resultados y discusión

A continuación, presentamos el análisis y discusión acerca de los resultados, basados en los discursos recabados durante el grupo focal. De los discursos explícitos (a través de las preguntas de

investigación) y los espontáneos (surgidos a raíz de las anteriores), identificamos las siguientes unidades temáticas: (I) nociones sobre la discapacidad en el seno de la familia y la sociedad en su conjunto; (II) *paternalismo versus empoderamiento*, en el abordaje profesional con personas con discapacidad, y (III) algunos cambios normativos, asistencialismo versus promoción.

3.1. Nociones sobre la discapacidad centradas en el seno de la familia y la sociedad en su conjunto

Los imaginarios colectivos existentes en Bolivia hacia las personas con discapacidad son visibles en las prácticas limitadoras y limitantes de familiares, profesionales y sociedad en general. En alusión al tema, los profesionales apuntan a la sobreprotección que algunos familiares, sobre todo progenitores, ejercen sobre sus hijos/as con diversidad funcional. Destacan el trato infantilizado que les procuran y que limita su capacidad en muchas esferas cuando, en muchos casos, las personas con diversidad funcional muestran voluntad y capacidad para lograr objetivos educativos, laborales, sociales con los apoyos, recursos y tiempo necesarios. Aunque no únicamente, la infantilización suele darse de forma más acuciante hacia personas con discapacidad de tipo intelectual: «Nosotros trabajamos con discapacidad intelectual. Las familias los califican como “chiquitos”, “pobrecitos” y “enfermitos” [...]. Están actuando con un criterio paternalista y no están queriendo identificar el desarrollo de ese muchacho» (P.i.6).

En líneas generales, el paternalismo dificulta la labor de autonomía fomentada desde las instituciones bolivianas aunque, como vemos, en ocasiones es compensada por el afán de superación de las personas con diversidad funcional:

Es más, yo creo que, en ocasiones, los chicos les ganan a los padres a hacer esa conciencia. Es bastante común que vengan diciendo: «Me han dicho que hay un servicio de inserción laboral y he traído a mi niño». Yo le digo: «¿Cuál niño? Aquí no hay ningún niño. Y ¿qué edad tiene? ¿Treinta y cinco? ¿Usted conoce algún niño de treinta y cinco años?» (P.g.1).

Llegado este punto, cabe destacar que, siguiendo el enfoque de capacidades y funcionamientos de Sen (1993), según el cual «una vida buena es una vida rica en elecciones valiosas vinculando, mediante la capacidad para funcionar, bienestar y libertad para tener una u otra forma de vida» (Toboso y Arnau 2008, p. 75), las intervenciones realizadas en pro de la inclusión social en Bolivia se centran más en el apoyo social o técnico de las personas con discapacidad que, como indica Sen (1993), en favorecer la libertad de decisión sobre la propia vida, a menudo limitada por las decisiones familiares.

No obstante, este no es el único modelo de provisión de bienestar familiar existente, evidenciándose una notoria disparidad en las reacciones familiares frente a la discapacidad. En este sentido,

los profesionales nos explican que, de la misma forma que se dan casos de sobreprotección, son numerosas las situaciones de vulnerabilidad o negligencia hacia las personas con discapacidad en el seno del hogar: «Hay dos extremos, hay dos puntos, unas familias que sí los protegen y otras que nada. Y nada es nada, de dejarlos ahí sin hacerles nada» (P.i.9).

La sociedad en general participa y se retroalimenta de una situación en la que las personas con diversidad funcional son consideradas menos competentes que el resto. Los profesionales destacan la barrera del desconocimiento como una de las principales razones que impiden el intercambio y la inclusión real: «Igual pasó cuando llevamos el centro Hermanos para el Mundo a la Villa Warner al kínder. Lo mismo pasó: los padres se sublevaron y no querían aceptarlo [...]. Hay mucha falta de información» (P.i.5).

En Bolivia, persiste la idea de la discapacidad desde el modelo médico, relacionada con la enfermedad y la consecuencia (deficiencia) derivada de esta. Esa relación discapacidad-deficiencia-enfermedad obstaculiza el ejercicio de derechos de las personas con diversidad funcional y promueve los mitos sobre la discapacidad como algo contagioso, peligroso y que conviene apartar: «Yo le voy a contar una anécdota: cuando mi centro se mudó a la zona donde estamos ahora, el barrio dijo no; nos pidió que nos retiráramos porque íbamos a contagiar a los niños, a los vecinos. Eso es lo que creen: que van a contagiarse. Fue algo terrible» (P.s.4).

Para los profesionales, este tipo de creencias erróneas es común a todos los estratos y clases sociales y tiene que ver con la falta de información en relación con el tema. A menudo, y como ha quedado constatado en estudios previos (Heron y Murray 2003, Jones y Serieux-Lublin 2018), esas concepciones erróneas llevan aparejado un trato desigual a las personas con discapacidad, siendo este inintencionado. A su vez, vinculado con la profecía autocumplida, se genera un autoconcepto negativo en las propias personas con discapacidad. Centrando la atención en el contexto de referencia del presente estudio, cabe destacar que la discapacidad continúa siendo un tema tabú en Bolivia y el reflejo de esta falta de información y comunicación tiene consecuencias en el rechazo a las personas con diversidad funcional, con relativa independencia del tipo de discapacidad que presenten:

Lo mismo, la misma situación. Las situaciones económicas son distintas; allá no necesariamente es mejor, que es el caso de las personas con discapacidad auditiva. Las personas con síndrome de Down habían conseguido un terreno al lado del colegio alemán; eso está en el centro de la ciudad, y fueron todo el vecindario a hacer las protestas para sacar de ahí porque los iban a contagiar. Entonces, no es que sea un estrato social diferente del otro; en ambos se maneja el mismo concepto (P.i.5).

Las organizaciones sociales que trabajan con personas con discapacidad están luchando para cambiar la imagen social de la discapacidad en Bolivia. Muchas de las instituciones aluden precisamen-

te a eso, a la necesidad de realizar más campañas de sensibilización y utilizar a los medios de comunicación para concienciar sobre las necesidades y capacidades de las personas con discapacidad.

3.2. Los profesionales y los modelos de atención a las personas con diversidad funcional **Ignorancia, paternalismo y empoderamiento**

Los profesionales que forman parte del grupo focal son trabajadores de organizaciones públicas y/o privadas que trabajan de forma especializada con personas con discapacidad. A través de sus discursos, refieren su propia práctica profesional, pero también de la de otras instituciones como la educativa, la sanitaria, la laboral, etc., en las que las personas con diversidad funcional participan. Hecho el matiz, buena parte de los profesionales especializados señalan la existencia de situaciones de rechazo y aislamiento hacia las personas con discapacidad funcional en las instituciones. En línea con investigaciones previas (Damm-Muñoz 2014), consideran que las normativas son inadecuadas, así como resaltan el ámbito educativo como el más importante y, a la vez, el más prejuicioso respecto al alumnado con diversidad funcional (Fuentes *et al.* 2019).

Según los profesionales especializados, quienes a menudo intermedian entre la familia y la escuela para procurar que el alumnado con diversidad funcional continúe asistiendo al centro, son habituales las actitudes negativas de buena parte del profesorado. Las resistencias de los centros hacia el alumnado con diversidad funcional, así como las situaciones de aislamiento, son frecuentes en las aulas y acaban por desincentivar a la familia y al propio alumnado a la asistencia al centro educativo. Según nos explican, se trata de una de las mayores batallas que tienen con uno de los subsistemas más importantes: el educativo.

Es una lucha, porque el colegio no le quiere dar el espacio y hasta llegan a decir los mismos educadores de dentro, los mismos profesores de aula, que es un trabajo en vano. Le digo porque me ha costado mucho eso; hasta a través de amistades han ido a sensibilizar, se ha ido y se ha hablado profesor con profesor, cada uno, para poder lograr que se mantenga y desde el mismo director (P.g.8).

Ya es una consideración automática, porque ya es como deshacerse del bulto (P.g.1).

Los profesionales especializados dedican muchos de sus esfuerzos a la integración de las personas con diversidad funcional en la sociedad en los distintos ámbitos. De su discurso se deduce una alta motivación para lograr que las personas con diversidad funcional logren una mayor autonomía y mejora de su bienestar. De entre sus objetivos profesionales, estos señalan que van más allá de la cobertura de necesidades básicas (asistencialismo) y que

se fomenta e incentiva la autonomía de los sujetos y su inserción educativa, laboral y social (promoción de sus capacidades):

Tú puedes y tiene que... Viniste a X (hombre de la institución) y tienes que trabajar; en este caso, aprender a trabajar para poder valerte más adelante por tus propios medios [...]. Yo creo que ese es un criterio que todas las instituciones manejamos, con los matices que corresponde a la discapacidad, pero creo que en ese enfoque institucionalmente estamos trabajando todos (P.i.6).

Los profesionales, sin embargo, consideran que no es posible lograr la plena inclusión y autonomía en todos los casos. Explican que el tipo de discapacidad y el nivel de afectación condicionan la autonomía de los sujetos. Insisten en la existencia de situaciones en las que las personas con diversidad funcional requieren de asistencia durante toda la vida, asumiendo que esto limita el logro de la vida independiente. Se evidencia, así, un insuficiente aprehendizaje de los beneficios del modelo de vida independiente y su avance con respecto a la figura del asistente personal. Desde una perspectiva paternalista, de entre todos los tipos de discapacidad, se señala la discapacidad intelectual como la más limitante:

Nosotros, que trabajamos con discapacidad visual, lo que buscamos es la inclusión total de la persona con discapacidad: en educación, en lo laboral, en lo social... Ahora, tenemos otro tipo de población que está creciendo bastante, que son las personas con discapacidad múltiple. En su caso, es totalmente diferente: adonde queremos llegar mínimamente es a la independencia personal. Nuestra preocupación es esa. Con la discapacidad visual, podemos pensar para mucho más; en cambio, con los de discapacidad múltiple, ya son personas que van a necesitar permanentemente de la custodia de los padres (P.s.2).

Sí, yo creo que eso está claro. Yo creo que habría que resaltar, dependiendo del tipo de discapacidad, la direccionalidad va a ser en respuesta a esa necesidad. No creo que sea lo mismo en personas con discapacidad intelectual. Ya ahí tenemos una barrera más o menos profunda, dependiendo del grado con el que se está trabajando. Entonces, en ese momento o de esa forma, la discapacidad auditiva tiene más perspectiva que la intelectual. Lo físico y lo visual también tiene más (P.i.5).

Las alusiones al entorno incapacitante (espacios y recursos) son escasas siendo, por el contrario, verbalizadas las potencialidades y el afán de superación que las personas con discapacidad tienen, así como la necesidad de potenciarlas y difundir sus progresos (visión positiva de la discapacidad o empoderamiento) entre la sociedad civil e instituciones. Resulta fundamental afianzar en Bolivia la noción de que las personas somos sujetos situados; es decir, condicionados por los aspectos físicos, sociales, culturales, políticos, económicos y actitudinales, que nos limitan o posibilitan la participación e inclusión en nuestra comunidad de referencia (Mareño y Masuero 2010):

Sin embargo, yo creo que no hay que olvidarse de la cualidad de las personas con discapacidad, cuál es el tipo y reconocimiento todas, la importancia que tiene (P.g.8).

Hay ejemplos de personas con discapacidad que han salido de la universidad y de otros niveles también, pero eso es, más que todo, un esfuerzo personal, diría yo; es un desafío personal que lo han cumplido y lo han hecho a cabalidad, pero no es que necesariamente el contexto le haya facilitado ese tipo de resultado final, sino es el esfuerzo que ha dedicado (P.i.6).

Les enseñamos y les exigimos o les inculcamos hasta donde más pueden. Eso es lo importante (P.g.8).

En relación con las normas y recursos existentes, estos han supuesto parte del discurso espontáneo de los profesionales. Los abordamos en el siguiente epígrafe con más detalle.

3.3. Algunos cambios normativos: asistencialismo versus promoción

Los profesionales incorporan en sus discursos una visión crítica sobre los planes de actuación y políticas sociales de atención a la discapacidad en Bolivia, basada en la escasez de recursos, así como en la inadecuación y falta de eficacia de las actuaciones llevadas a cabo: «Lo que tenemos ni siquiera cubre lo asistencial. Las familias con personas con discapacidad suelen tener dificultades económicas» (P.i.9).

Cuando hacen referencia a las medidas gubernamentales emprendidas en los últimos años en Bolivia en pro de la inclusión de las personas con diversidad funcional, lo hacen cuestionando la efectividad de las medidas impulsadas para el logro de una vida más autónoma por parte de las personas con discapacidad. En concreto, señalan que el enfoque que hay detrás de estas leyes y medidas, el sociocomunitario productivo, conlleva la aplicación de un modelo con el que se pretende mejorar la situación de las personas con discapacidad, a través de la implantación de medidas cuyos destinatarios no son únicamente las personas con discapacidad, sino su sistema de referencia (principalmente, familia).

Por ejemplo, una de las medidas de promoción bajo esta filosofía es la Ley número 977 de Inserción Laboral y de Ayuda Económica para Personas con Discapacidad, en vigor desde el 29 de septiembre de 2017, que permite que sean los familiares de personas con discapacidad, y no solo las propias personas con diversidad funcional, quienes accedan al 4 % de la reserva de puestos de trabajo destinados a este colectivo:

Son medidas paternalistas y no reconocer la capacidad que pueden tener las personas con discapacidades, al poder aportar al desarrollo de este país, de este municipio y bueno, de todos [...]. Cuando se amplía el decreto donde incorporan a los padres y tutores, también, y ese ha sido el problema. Yo pedí un reporte al municipio; por ejemplo, en 2012, de las personas con discapacidad que han sido incorporadas laboralmente, me pasaron 96 y no llegaron ni a los 10 dedos las personas con discapacidad, porque todos eran padres/tutores (P.g.8).

Si bien algunos profesionales cuestionan su eficacia real para el incremento de la autonomía e inclusión, otros la valoran de forma positiva, habida cuenta de la notoria situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas con discapacidad y sus familias en Bolivia y, en definitiva, estas medidas son una fuente de ingresos para ellos/as:

Estaba pensando que, cuando hablabas de la inserción laboral, que las personas con discapacidad tendrían el derecho en un 4 % de acceder a las instituciones según la normativa, y que también hay familiares, podríamos pensar en las personas con discapacidad múltiple; que, en esos casos, sean los familiares, ya que la persona con discapacidad múltiple no va a poder desenvolverse y el costo de estas personas para las familias es bastante alto (P.g.1).

Como señalábamos en el anterior epígrafe, algunos profesionales, en un contexto político y social donde se minusvalora a las personas con discapacidad, a menudo reproducen el enfoque asistencialista de las normas y recursos existentes. Otros, sin embargo, se muestran más combativos y críticos con las medidas vigentes, demandando una mayor participación de la sociedad civil en la definición y diseño de intervenciones y medidas sociales (García-Domingo y Sotomayor 2017, Aboussi 2019).

4 Conclusiones

En los últimos años, la concepción de la discapacidad ha experimentado un avance considerable en el contexto boliviano, implantándose medidas orientadas a la atención e inclusión social tanto a nivel individual como colectivo. Si bien la discapacidad se configura como uno de los factores clave de vulnerabilidad en Bolivia, los esfuerzos se han focalizado, en mayor medida, en la superación de los prejuicios y límites asociados a la pertenencia a minorías étnicas. En este sentido, se precisa una estrategia global que centre su atención tanto en la discapacidad en sí como en las situaciones de discriminación múltiple en la que se encuentran aquellas personas a las que a su discapacidad se les suman otros factores de riesgo, como pueden ser el género, la pertenencia a minorías étnicas o a una comunidad indígena, entre otras. Se requiere, por tanto, la implantación de planes de actuación más holísticos e intersectoriales, donde se consideren las distintas realidades presentes en las personas y en cuyo diseño, ejecución y evaluación participen los actores involucrados.

Para el caso boliviano, se evidencia un insuficiente enfoque hacia la sociedad como incapacitante o limitadora de los derechos y libertades de las personas con discapacidad, lo que obstaculiza un mayor impacto y penetración real del modelo social en el contexto. A lo largo de la presente investigación, constatamos que se ha-

cen múltiples alusiones argumentadas a la sobreprotección familiar como un obstáculo a la inclusión y desarrollo de las personas con discapacidad, pero no se hace referencia a la importancia del diseño de comunidades inteligentes, accesibles y diseñadas para todos. Esta perspectiva, aún no consolidada en el contexto, recién empieza a adentrarse en la concepción de los profesionales implicados, más que en el imaginario de la sociedad en su conjunto. La atención social a la discapacidad en Bolivia se caracteriza por una pervivencia de los postulados del modelo médico-rehabilitador, que convive con el social, comenzando a introducirse ideas propias del modelo de la diversidad funcional entre los sectores de atención especializados con implicación directa. En este sentido, el impulso y reivindicación de la sociedad para que se reconozcan y garanticen los derechos de las personas con discapacidad en Bolivia es aún discreto, si bien ya se han producido movilizaciones y protestas en ese sentido, ameritándose importantes avances vinculados a ellas. Además, se requiere aunar esfuerzos para superar la terminología peyorativa, que impacta en la percepción de la discapacidad y tiene efectos limitantes.

Entre las principales limitaciones al desarrollo y autonomía de las personas con discapacidad, encontramos un trato paternalista, sobreprotector e infantilizado por parte de algunos familiares, bajo un enfoque médico-rehabilitador. Ello encuentra su base, y a su vez contribuye a la perpetuación, en los mitos y prejuicios prevalentes en torno a la discapacidad en el contexto boliviano, que dificultan la inclusión de las personas con diversidad funcional, por lo que se precisa de una estrategia nacional de sensibilización para su superación. En este sentido, destaca el papel de las organizaciones sociales del tercer sector boliviano, cuya contribución en la reconfiguración de la imagen social de la discapacidad es notoria. Sin embargo, sigue precisándose un importante avance para que los conceptos de ciudad inteligente o accesibilidad en los entornos físicos, virtuales y sociales lleguen a todos los niveles institucionales y sociales de la comunidad boliviana, superándose los prejuicios y barreras en las sociedades actuales y venideras. En este sentido, cambiar las actitudes negativas o discriminatorias hacia la discapacidad, a menudo basadas en el desconocimiento, es tan importante como mejorar la accesibilidad física o arquitectónica. Esto es así porque dicho cambio actitudinal es el punto de partida para que, a través de la concienciación social, los profesionales de las distintas disciplinas aúnen sus esfuerzos en el diseño de ciudades para todas las personas, en el que la diversidad se valore y se promuevan los talentos diversos.

En este sentido, el ámbito educativo se señala como el foco central de fomento de la inclusión, aunque se detecta la presencia de estigmatización, prejuicios y discriminación asociados, fruto del desconocimiento de buena parte de los profesionales de centros educativos. Si bien la educación inclusiva, basada en la idea de la atención a la diversidad y las necesidades educativas especí-

ficas, constituye un elemento clave para superar los obstáculos a la inclusión social, en Bolivia este modelo aún no está consolidado.

En definitiva, pese a que en la última década encontramos múltiples medidas implantadas en el contexto boliviano en pro de la inclusión, a menudo estas no tienen el efecto deseado. El presente análisis apunta a que esto se debe, entre otras cuestiones, a la convivencia de modelos de intervención profesional promotores y asistenciales, así como por la dirección de dichas medidas al contexto familiar más que al individual.

5 Referencias bibliográficas

- ABOUSSI M (2019). Spanish NGOs' discourses and practices in migration and development: A critical discussion from a global perspective. *Journal of Civil Society*, 15(3):214-229. <https://doi.org/10.1080/17448689.2019.1622310>, acceso 10 de septiembre de 2019.
- ALAYÓN N, MOLINA L (2006). La desigualdad social: desarrollo y desafíos del Trabajo Social desde la Reconceptualización en América Latina. *Perspectivas* 17:43-65.
- AMEZCUA T, GARCÍA-DOMINGO M, FUENTES V (2018). La dignidad como principio fundamental de la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual. *Revista Electrónica de Investigación y Docencia* 3:97-113. <https://doi.org/10.17561/reid.m3.7>, acceso 15 de junio de 2019.
- ANÁLISIS COMÚN DEL PAÍS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (2017). <http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2018/02/CCA-final.pdf>, acceso 20 de octubre de 2019.
- ANDER-EGG E (1986). *Diccionario del Trabajo Social*. Plaza y Janés, Buenos Aires.
- BARNES C, MERCER G (2004). *Implementing the social model of disability: theory and research*. The Disability Press Leeds, Leeds.
- CEPAL (2013). *Informe Regional de América Latina y el Caribe sobre la encuesta mundial sobre el cumplimiento del programa de acción de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo y su seguimiento después de 2014*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21770/1/S2013313_es.pdf, acceso 20 de octubre de 2019.
- CONSTITUCIÓN BOLIVIANA (2009). https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf, acceso 1 de octubre de 2019.
- DAMM-MUÑOZ X (2014). Representaciones y actitudes del profesorado frente a la integración de niños/as con necesidades educativas especiales al aula común. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva* 3:25-35.
- DE ASÍS R (2013). *Sobre discapacidad y derechos*. Dykinson, Madrid.
- DE ASÍS R, BARRANCO MC (2010). *El impacto de la Convención Internacional de la ONU Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre*. Cermi/Ediciones Cinca, Madrid.
- DE LA FUENTE YM, HERNÁNDEZ J (2014). La Accesibilidad Universal y el Diseño para todos desde la perspectiva de género. *Revista Española de Discapacidad* 2(1):115-129. [http://www.fepsu.es/file/ACCESIBILIDAD\(1\).pdf?cv=1](http://www.fepsu.es/file/ACCESIBILIDAD(1).pdf?cv=1), acceso 2 de noviembre de 2019.
- DEGENER T (2016). Disability in a human rights context. *Laws* 5(35):1-24. <https://doi.org/10.3390/laws5030035>, acceso 3 de junio de 2019.
- DEL ÁGUILA LM (2013). Estereotipos y prejuicios que afectan a las personas con discapacidad. En: Rosales P (dir.). *Discapacidad, justicia y Estado: discriminación, estereotipos y toma de conciencia*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, pp. 67-92. https://www.agro.uba.ar/sites/default/files/discapacidad/revista_nro_2_discapacidad_justicia_y_estado_estereotipos_discriminacion_pdf_final.pdf, acceso 2 de noviembre de 2019.

- ESTRADA VM (2011). Trabajo Social, intervención en lo social y nuevos contextos. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social* 16:21-53.
- FUENTES V, MUYOR J, GALINDO Z (2010). El Trabajo Social y las nuevas formas de reorganización del cuidado: una aproximación a propósito de la Ley de Dependencia. *Alternativas. Revista de Trabajo Social* 17:83-102.
- FUENTES V *et al.* (2019). Unidades de Atención al estudiante con discapacidad en Latinoamérica. Diagnóstico y recomendaciones para la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). Universidad Internacional de Andalucía, Jaén.
- GARCÍA JV (2003). *Movimiento de vida independiente. Experiencias internacionales.* Fundación Luis Vives, Madrid.
- GARCÍA-DOMINGO M, SOTOMAYOR E (2018). El rol del profesional del Trabajo Social en una coyuntura en crisis: oportunidades de la adaptación a un contexto cambiante. *Trabajo Social Global* 17(12):47-68.
- GOFFMAN E (1978). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity.* Simon & Schuster, Nueva York.
- GONZÁLEZ MN, LEAL AG (2009). Los estudiantes con discapacidad entre los mitos, prejuicios y estereotipos. *InterSedes* 10(18):118-129.
- GORFIN L, MCGLAUGHLIN A (2004). Planning for the future with adults with a learning disability living with older carers. *Housing, Care and Support* 7(3):20-24.
- HERON R, MURRAY B (2003). *Assisting disabled persons in finding employment: A practical guide (Caribbean version).* International Labour Office, Trinidad y Tobago, Port of Spain.
- JAMES E, MORGAN H, MITCHELL R (2017). Named social workers – better social work for learning disabled people? *Disability & Society* 32(10):1650-1655. <https://doi.org/10.1080/09687599.2017.1340019>, acceso 3 de mayo de 2019.
- JONES F, SERIEUX-LUBLIN L (2018). Disability, human rights and public policy in the Caribbean. A situation analysis. ECLAC: United Nations publication. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43306/S1701279_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acceso 19 de octubre de 2019.
- LEY NÚMERO 045 (2010). Ley contra el racismo y toda forma de discriminación. <https://bit.ly/2Eut3Xd>, acceso 20 de octubre de 2019.
- LEY NÚMERO 223, DECRETO SUPREMO NÚMERO 1893 (2012). Ley general de personas con discapacidad. <https://bit.ly/2PwojGU>, acceso 20 de octubre de 2019.
- LEY NÚMERO 977 (2017). Ley de Inserción Laboral y de Ayuda Económica para Personas con Discapacidad. <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0977>, acceso 30 de octubre de 2019.
- MADRID A (2013). Nothing about us without us! El movimiento de vida independiente: comprensión, acción y transformación democrática. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política* 2:22-38. <http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/6292/8034>, acceso 19 de octubre de 2019.
- MARCO DE COMPLEMENTARIEDAD DE NACIONES UNIDAS PARA EL VIVIR BIEN EN BOLIVIA 2018-2022 (2018). <https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/undaf/Bolivia%20-%202018-2022.pdf>, acceso 18 de octubre de 2019.
- MAREÑO M, MASUERO F (2010). La discapacitación social del «diferente». *Intersticios. Revista Sociológica de pensamiento crítico* 4(1):95-105.
- MARTÍN MC (2013). La transversalidad de género en las políticas públicas. Su aplicación en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Tesis doctoral. Universidad de Jaén.
- MIÑAMBRES M, RUIZ D, FERNÁNDEZ L, ZOMEÑO, T, VALERO L, BERMÚDEZ P (2012). Sobreprotección infantil y salud mental. Ponencia presentada en el XIII Congreso virtual de Psiquiatría. <https://www.slideshare.net/you161996/sobreproteccion>, acceso 16 de octubre de 2019.
- MOON G (2006). Multiple discrimination: problems compounded or solutions found.
- MUYOR J (2011). La (con)ciencia del Trabajo Social en la discapacidad: hacia un modelo de intervención social basado en derechos. *Documentos de Trabajo Social* 49:9-33.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2006). Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. <https://acnudh.org/hoja-informativa-convencion-internacional-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad/>, acceso 8 de noviembre de 2019.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2016a). Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf, acceso 18 de octubre de 2019.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2016b). Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad relativas a mujeres y niñas con discapacidad. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsnbHatvuFkZ%2Bt93Y3D%2Baa2oLCHc5Ye5y0yX37Gpo%2FkmBZl1QeKTg7cNEuS%2FzKc3xGM7PD4P8YrjsNLHbSyyH3%2BpDNGpobvX%2B6Zw74L1Z2GWT>, acceso 7 de diciembre de 2018.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2018). Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad relativas a Igualdad y no Discriminación. <https://undocs.org/CRPD/C/GC/6>, acceso 7 de diciembre de 2018.
- PALACIOS A (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Cermi, Madrid.
- PALACIOS A, ROMAÑACH J (2006). El modelo de la diversidad. Ediciones Diversitas, Valencia.
- PÉREZ LC, HUETE A (2008). Discapacidad y exclusión social. VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa, Madrid.
- PÉREZ-GAÑÁN R (2017). Mecanismos de exclusión de los pueblos originarios en los discursos y representaciones del Buen Vivir ecuatoriano y el Vivir Bien boliviano: el tutelaje y la desapropiación simbólica. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 6(2):48-70. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.246, acceso 10 de octubre de 2019.
- PNIEO (2006). Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/bo_4026.pdf, acceso 19 de octubre de 2019.
- POMED L, SAGÜESA N (2011). Creación y funciones del Comité contra el racismo y la discriminación. *Revista Boliviana de Derecho* 12:30-43.
- QUINTANILLA R (2009). Las máscaras del racismo y de la discriminación en Bolivia: una aproximación política y psicosocial. *Revista de investigación Psicológica* 5:99-101. <http://www.scielo.org.bo/pdf/rip/n5/n5a11.pdf>, acceso 10 de octubre de 2019.
- RAYA E (2012). Discapacidad y atención social. En: Raya E, Caparrós N, Britt G (coords.). *Atención social de personas con discapacidad. Hacia un enfoque de derechos humanos*. Lumen-Humanitas, Buenos Aires, pp. 15-23.
- SAMANIEGO P (2006). Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica. Cermi, Madrid.
- SAVEDOFF W (2006). Política pública para las personas con discapacidad en Chile. *Aprendiendo de las experiencias internacionales. Seminario Internacional Desarrollo Inclusivo y Discapacidad: Oportunidades y Desafíos*. Fonadis, Santiago de Chile.
- SEN A (1993). *Capability and Well-Being*. En: Nussbaum MC, Sen A (eds.). *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford.
- SHAKESPEARE T (1994). Cultural Representations of Disabled People: Dustbins for Disavowal. *Disability and Society* 9(3):283-301.
- SHAKESPEARE T (2013). *The Social Model of Disability*. En: Lennard JD (ed.). *The Disability Studies Reader*. Routledge, Nueva York, pp. 214-222.
- SHAPIRO JP (1993). *No pity. People with Disabilities Forging a New Civil Rights Movement*. Times Books, Nueva York.
- STANG MF (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- TOBOSO M (2013). De los discursos actuales sobre la discapacidad en España. *Política y Sociedad* 50(2):681-706. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n2.39007, acceso 13 de mayo de 2019.
- TOBOSO M, ARNAU M S (2008). La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 10(20):64-94.
- TORRES M (2010). Estereotipos sobre las personas en situación de discapacidad que han construido las pedagogas infantiles en formación de la institución universitaria iberoamericana. Proyecto Docente. Institución Universitaria Iberoamericana de Bogotá. <http://repositorio.iberoamericana.edu.co/bitstream/001/456/1/Estereotipos%20sobre%20las%20personas%20en%20situaci%C3%B3n%20de%20discapacidad%20que%20han%20construido%20las%20pedagogas%20infantiles%20en%20formaci%C3%B3n%20de%20la%20Instituci%C3%B3n%20Universitaria%20Iberoamericana.pdf>, acceso 12 de octubre de 2019.
- VICTORIA JA (2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 138:1093-1109. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332013000300008&script=sci_arttext&tlng=pt, acceso 20 de octubre de 2019.

América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático: un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva del Derecho Internacional Económico¹

Gabriel GARCÍA
ggarcia@uow.edu.au
University of Wollongong
(Australia)

Latin American and the Caribbean and the Asian Century: A comparative analysis of Japan's and China's engagement with their Latin-American partners from an International Economic Law perspective

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El Derecho Internacional Económico (DIE) en el ámbito de las relaciones Asia-LAC**
- 3. Japón y sus relaciones económicas con América Latina y el Caribe**
 - 3.1. Breve recuento histórico**
 - 3.2. Cooperación japonesa para el desarrollo**
 - 3.3. Comercio e inversión de Japón en Latinoamérica y el Caribe**
 - 3.4. Participación de Japón en foros y organizaciones regionales**
- 4. Las relaciones económicas de China con Latinoamérica y el Caribe**
 - 4.1. Breve recuento histórico**
 - 4.2. Cooperación para el desarrollo**
 - 4.3. Comercio e inversión de China en Latinoamérica y el Caribe**
 - 4.4. Participación de China en los foros regionales**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación apoyado por una beca del Instituto de Economías en Desarrollo de la Organización Internacional del Comercio del Japón (IDE-JETRO). Estoy inmensamente agradecido a Kanako Yamaoka, quien actuó como mi contraparte de investigación durante mi visita al IDE. También agradezco los comentarios valiosos de dos evaluadores anónimos. El contenido de este ensayo es de mi entera responsabilidad.

América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático: un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva del Derecho Internacional Económico¹

Gabriel GARCÍA
ggarcia@uow.edu.au
University of Wollongong
(Australia)

Latin American and the Caribbean and the Asian Century: A comparative analysis of Japan's and China's engagement with their Latin-American partners from an International Economic Law perspective

Citar como/Cite as:

García G (2021). América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático: un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva del Derecho Internacional Económico. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):82-118.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.498

Resumen

El llamado Siglo Asiático comenzará en 2020, cuando Asia producirá más de la mitad de la riqueza global. Latinoamérica y el Caribe parecen no estar preparados adecuadamente para navegar sobre esta nueva realidad. El objetivo de este ensayo es contribuir a un mejor entendimiento del rol de Asia como promotor de desarrollo económico en América Latina y el Caribe, a través del análisis comparativo de los modelos utilizados por Japón y China para promover sus relaciones económicas en la región. El estudio se realiza dentro del marco analítico del Derecho Internacional Económico. El argumento principal esbozado por este trabajo es que Japón ha utilizado instrumentos formales o *hard law* para construir sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe, mientras que China ha ideado una plataforma ecléctica, en la que se combinan las herramientas tradicionales empleadas por sus vecinos japoneses y mecanismos alternativos o *soft law*, que le permite crear una relación más directa con los países de la región, evitando la interferencia de otras potencias globales.

Palabras clave: Siglo Asiático, Asia-Latinoamérica, Japón, China, Derecho Internacional Económico, Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda, Fórum China-Celac.

Abstract

The Asian Century will commence in 2020 when Asia will produce more than half of the global wealth. Latin America and the Caribbean do not seem adequately prepared to navigate in this new global reality. This article aims to contribute with a better understanding of the role played by Asia as promoter of economic development in Latin America and the Caribbean by conducting a comparative analysis of the approaches used by Japan and China to engage with the region. The study is conducted using an analytical framework borrowed from International Economic Law. The main argument develops in this paper is that Japan has used formal or hard law instruments to engage with the region. In contrast, China has employed an eclectic platform that combines hard law instruments as well as soft law mechanisms, that allow the Asian giant to interact with its Latin American and Caribbean partners in more direct ways and without the interference of other global powers.

Keywords: Asian Century, Asia-Latin America, China, Japan, International Economic Law, Belt and Road Initiative, China-CELAC Forum.

1 Introducción

El resurgimiento económico de Asia en los últimos años ha sido impresionante, hasta tal punto que muchos han denominado al siglo XXI como el «Siglo Asiático». Los datos sostienen la idea del Siglo Asiático y se prevé que este período histórico comenzará en 2020, cuando ese continente produzca más de la mitad del producto interno bruto mundial (Romei y Reed 2019). Por otra parte, Latinoamérica y el Caribe (LAC) también continuarán creciendo económicamente en este siglo, especialmente Brasil y México, que se ubicarán entre las 10 economías más grandes del mundo para el año 2050 (PwC 2017).

Es difícil ignorar el crecimiento económico de Asia y su poder político a nivel mundial. A pesar de que LAC se han beneficiado de ese progreso en términos de comercio, inversión y cooperación para el desarrollo, muchos Gobiernos en la región no se han preparado adecuadamente para insertar sus naciones en esta nueva realidad global y sacar el mejor provecho en sus relaciones con Asia (Shambaugh 2013, Gallagher 2016, Devlin y Kahn 2016). No hay planes estratégicos idóneos que guíen las acciones de organismos gubernamentales, al sector privado y al público en general, para el establecimiento de relaciones productivas con Asia. Contrariamente a LAC, muchos países asiáticos han seguido una política bien estructurada en su acercamiento hacia esa región y naciones, como China y Japón, que han diseñado planes específicos de cómo manejar sus lazos comerciales y cooperación para beneficio de sus Gobiernos, empresas y ciudadanos.

Como consecuencia de la ausencia de una visión estratégica, los efectos positivos del crecimiento económico asiático en LAC no se han sostenido a lo largo de las dos primeras décadas del milenio, en las cuales muchos países de la región se beneficiaron del auge comercial producido por China en los mercados de materias primas. Ese crecimiento económico ha probado ser insostenible y se ha desacelerado desde 2012, en tanto que Asia, progresivamente, ha incrementado la brecha respecto a LAC en términos de productividad, crecimiento económico y muchos otros indicadores de integración económica mundial (CAF/OECD/Eclac 2015).

La posibilidad de que LAC continúen beneficiándose del crecimiento asiático depende de muchos factores, incluyendo lograr un mejor entendimiento del funcionamiento económico y político de Asia, así como de las culturas diversas que coexisten en ese continente. Ello requiere de una mejor planificación gubernamental que favorezca la identificación de las ventajas comparativas de cada país y el diseño de estrategias que permitan a las naciones latinoamericanas encontrar un mejor posicionamiento en el nuevo contexto mundial.

El objetivo de este ensayo es contribuir a un mejor entendimiento por parte de los diferentes actores en LAC y del rol de Asia como promotor de desarrollo económico en la región, a través del análisis comparativo de los modelos utilizados por Japón y China para promover su comercio, inversiones y cooperación para el desarrollo en la región entre 1960 y agosto de 2019.

El argumento principal esbozado por este trabajo es que Japón ha utilizado instrumentos tradicionales del Derecho Internacional Económico (DIE) para construir sus relaciones con Latinoamérica, mientras que China ha ideado una plataforma ecléctica, que no solo utiliza las mismas herramientas tradicionales empleadas por sus vecinos japoneses, sino también mecanismos alternativos y menos formales, que le permiten crear una relación más directa con los países de la región y, así, evitar la interferencia política de otras potencias globales.

El ensayo ha sido organizado en cinco epígrafes. Seguida de la presente introducción, en el tercer epígrafe, se repasa brevemente el rol que el DIE desempeña en las relaciones de China y Japón con LAC. En los epígrafes subsiguientes, se discute acerca de las características esenciales de los modelos adoptados por Japón y China en sus relaciones con LAC. El ensayo cierra con las conclusiones.

2 El Derecho Internacional Económico (DIE) en el ámbito de las relaciones Asia-LAC

No existe un acuerdo unánime acerca del concepto o límites del DIE, pero la mayoría de los autores coinciden en que es una disciplina por la que se regula el orden económico internacional y las relaciones económicas entre los sujetos de ese orden, incluyendo las naciones, los organismos multilaterales, las compañías, los individuos y otros sujetos de derechos (verbigracia, organizaciones no gubernamentales). El DIE abarca temas como el comercio internacional (incluida la Organización Internacional del Comercio, OMC), la integración regional, los tratados de libre comercio (TLC) y de promoción y protección de inversiones, los derechos de propiedad intelectual, las finanzas internacionales, la gobernanza de organizaciones financieras multilaterales, la cooperación para el desarrollo y el arbitraje internacional, solo por nombrar algunos de los temas estudiados por el DIE.

A diferencia del Derecho Internacional, el estudio del DIE se ha enfocado, tradicionalmente, en instrumentos del derecho positivo y particularmente, en lo que en la doctrina anglosajona denomina *hard law* para referirse, por ejemplo, a tratados como los convenios constitutivos de instituciones multilaterales, acuerdos

de integración regional, TLC y tratados de protección de inversiones, así como actos emanados de organismos multilaterales en ejercicio de sus funciones (decisiones, resoluciones, dictámenes, recomendaciones, etcétera).

Otros textos que tradicionalmente han sido objeto de estudios por parte del DIE son los clasificados dentro de la categoría *soft law* o «derecho blando». Boretto describe el *soft law* como «[...] una fuente alternativa, caracterizada por su falta de coercitividad y desapego a la rigidez del principio de legalidad, indeterminada en su contenido, alcanza a todos los actos e instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio en sentido formal» (2012). Distinto a los tratados internacionales, que son vinculantes una vez han sido ratificados por los países signatarios, considerándose piezas legales «duras» o *hard law*, el *soft law* tiende a ser prácticas o guías que no llegan a considerarse vinculantes. Las leyes modelos preparadas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (Uncitral, por sus siglas en inglés) o el marco regulatorio diseñado por el Comité de Basilea para la Supervisión de Bancos son ejemplos de instrumentos internacionales blandos.

Como veremos en los siguientes epígrafes, cuando discutamos acerca de los modelos empleados por Japón y China en sus relaciones económicas con LAC, estas conexiones se han desarrollado dentro y fuera de este contexto que llamamos DIE. Los actores de este diálogo, generalmente, utilizan los conceptos *hard* y *soft law* o ley dura y ley blanda, para determinar el grado de legalización de las relaciones en el ámbito del orden económico mundial. Estas dos categorías no son absolutas y aceptan matices. Muchos factores pueden afectar al grado de legalización de un mecanismo pactado por sujetos del Derecho Internacional, para regular sus relaciones económicas, y existe una bibliografía extensa en la que se analiza el tema y cuyo análisis excede los alcances de este ensayo (véanse Raustiala 2005, Abbot *et al.* 2000).

Para los fines de este artículo, se puede afirmar que un instrumento alcanza un grado de legalización alto y podría ser catalogado de *hard law* cuando impone obligaciones específicas y jurídicamente vinculantes, cuyo cumplimiento es supervisado por un órgano formal al que le ha sido delegada esa autoridad. Así, por ejemplo, los TLC y las actas constitutivas de organizaciones internacionales son los mejores ejemplos de instrumentos de *hard law* y representan un elevado grado de legalización en las relaciones económicas internacionales. Por el contrario, instrumentos blandos contienen principios y declaraciones de buena voluntad que no crean obligaciones legales.

Son muchas las razones que conllevan a una nación a favorecer el uso de instrumentos de *soft law* para el manejo de sus relaciones exteriores y la promoción de su comercio e inversiones. Por lo general, los acuerdos duros exigen mayores esfuerzos de

negociación y, en muchos casos, necesitan de aprobación legislativa, que presupone un debate público, cuestión que no ocurre con los instrumentos blandos. Un país puede preferir el uso de herramientas blandas en lugar de duras cuando requiere de flexibilidad, rapidez y confidencialidad en el manejo de sus relaciones diplomáticas y económicas.

Un enfoque del DIE que se limite al análisis de instrumentos duros y organizaciones formales puede no ser suficiente para estudiar las relaciones de China con países en desarrollo. Como se explicará más adelante, ese gran país asiático utiliza un estilo que da prioridad a los instrumentos blandos sobre los mecanismos duros. Como bien lo indicara Kennedy, el Derecho es un instrumento que facilita la interacción entre los actores globales y provee de las herramientas lingüísticas con las cuales se manejan los conflictos internacionales, por lo que no es descabellado pensar que un análisis legal podría ayudar a entender los cambios económicos y políticos que actualmente afectan al mundo (Kennedy 2013). Kennedy sugiere que los juristas deberían tener más interés en investigar el rol que el Derecho Internacional ha desempeñado en el reordenamiento político y económico global de las últimas décadas. Siguiendo su recomendación, nos proponemos utilizar un enfoque sociojurídico, para entender los mecanismos duros y blandos utilizados por China y Japón para organizar sus relaciones económicas con LAC. La adopción de un enfoque sociojurídico del DIE nos permitirá escudriñar no solo instrumentos legales, duros y blandos, sino también el contexto económico y geopolítico en el cual se han desarrollado las relaciones Asia-LAC.

3

Japón y sus relaciones económicas con América Latina y el Caribe

3.1. Breve recuento histórico

Después de poco más de doscientos años de aislamiento, Japón comenzó a establecer nexos con otras regiones, incluida LAC en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. Esos lazos iniciales se vieron afectadas por la Segunda Guerra Mundial, cuando muchos países suspendieron sus relaciones con Japón. Una vez culminada la guerra, los países latinoamericanos y caribeños restablecieron vínculos diplomáticos con la nación nipona e incluso muchos Gobiernos apoyaron su reinserción en la comunidad internacional, incluyendo su adhesión a la Organización de Naciones Unidas (ONU) (Horisaka 2005).

Las relaciones diplomáticas de Japón con LAC, luego de la Segunda Guerra Mundial, se han fundamentado en cuatro pilares fun-

damentales: (i) coordinación de la diplomacia japonesa con la estadounidense para respetar los intereses de aquel país en la región; (ii) maximización del uso de los recursos japoneses destinados a la región, para así avanzar los intereses económicos nipones; (iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con el mayor número posible de países, para así obtener apoyo en los distintos foros internacionales, particularmente en la ONU, y (iv) prioridad en las relaciones con aquellos países en los cuales viven un número importante de inmigrantes japoneses y sus descendientes, que son llamados *nikkei* (Yamaoka 2015, Miyachi 2017).

Las relaciones con Latinoamérica cobraron mayor relevancia para Japón en los setenta, década en la cual el país asiático sufrió varias crisis, incluida la producida por el embargo a la exportación de soja impuesta por Estados Unidos y la creada por el aumento de los precios del petróleo en mercados internacionales. Como respuesta a estos problemas, el Gobierno japonés decidió promover mejores relaciones económicas con LAC, especialmente en las áreas de alimentos y energía, para así reducir sus vulnerabilidades en estos sectores. A cambio de promover el intercambio comercial en estas industrias, Japón prometía mayor y mejor cooperación para el desarrollo. Entre los ochenta y la primera década del nuevo milenio, las relaciones se enfriaron un poco; primero como resultado de las crisis económicas y financieras que afectaron a LAC en las últimas dos décadas del siglo pasado y, segundo, por los problemas que confrontó la economía nipona en los años noventa y principios del dos mil.

Es solo recientemente, y como respuesta al acercamiento de China a LAC, que Japón comenzó a preocuparse nuevamente por sus relaciones con la región. En 2014, el primer ministro japonés Shinzō Abe realizó una gira por LAC y, en su parada final en São Paulo (Brasil), pronunció un discurso titulado *Juntos*, que contiene las directrices de la nueva política exterior japonesa hacia LAC (Abe 2014). En su alocución, Abe llamó a la región a juntar esfuerzos para progresar, liderar e inspirar juntos y, así, sembrar los pilares fundamentales de una relación sólida.

La rápida expansión de la influencia de China en LAC ha llevado al Gobierno japonés a considerar sus relaciones en la región, no solo como un asunto económico sino también de seguridad regional, al punto que oficiales japoneses han indicado que su Gobierno ha comenzado a evaluar las relaciones LAC-Japón como un problema de seguridad nacional, considerando las operaciones de otras potencias globales en la zona, sin mencionar específicamente a ningún país (Nakamae 2018).

Con base en *Juntos* y la Estrategia del Indo-Pacífico Libre y Abierto diseñada por Japón para contrarrestar la influencia de China en esa parte del globo, Abe expresó, en diciembre de 2018,

que su Gobierno planeaba promover una mejor conectividad entre Japón y LAC, usando tres ejes (Nakamae 2018):

- **Progresar juntos para conectar mejor las economías** y promover un orden económico mundial, que sea libre y abierto, fundamentado en reglas del Derecho Internacional. Un ejemplo de este pilar es la iniciativa japonesa de promover el Convenio Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) entre sus socios latinoamericanos; también, la posibilidad de explorar opciones para movilizar recursos públicos y privados, que apoyen proyectos de infraestructura de calidad en colaboración con organizaciones, como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Banco del Japón para la Cooperación Internacional (JBCI) y la compañía de Exportaciones Niponas y de Seguros para la Inversión.
- **Liderar juntos hacia una conectividad de valores**, que promuevan un sistema multilateral fundamentado en el Estado de derecho, conformado por los tratados y convenios internacionales. Este pilar se refiere a la promoción de un sistema internacional basado en regulaciones y la protección y promoción de un orden libre y abierto para la navegación marítima. Este último punto está enfocado en los retos que envuelven los litigios marítimos en el área del Pacífico y el mar del Sur de China.
- **Inspirar juntos para promover un «aprendizaje global interconectado»**, que facilite alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, para lo cual Japón ofrece su experiencia y pericia en la administración de la seguridad humana, incluyendo el manejo de la comunidad de la tercera edad, la protección del medio ambiente y la reducción y manejo de desastres naturales, entre otros.

Como se observa de los ejes que conforman la estrategia nipona para LAC, ese país pone gran énfasis en el Derecho Internacional y el DIE y proponen como base para la implementación de su estrategia instrumentos de *hard law* como los TLC, incluyendo el CPTPP.

3.2. Cooperación japonesa para el desarrollo

Japón adquirió experiencia en el manejo de proyectos de cooperación para el desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, a través del proceso de reparaciones que debió implementar para compensar a los países asiáticos de los daños causados por la guerra y que, inicialmente, envolvía las adquisiciones de bienes y servicios de empresas japonesas para los países afectados (Kato 2016). Posteriormente, Japón se unió al Plan Colombo, con el que se buscaba el desarrollo económico y social de Asia. Luego de estos pasos iniciales, Japón se convirtió en miembro del Comité de Ayuda

para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1961. La OCDE es un organismo multilateral con personalidad jurídica, creado por una convención suscrita por representantes de varios países (*hard law*). El CAD fue, a su vez, creada por una Resolución Ministerial de la OCDE de fecha del 23 de julio de 1960.

El propósito principal del CAD es promover cooperación a través del establecimiento de estándares para la provisión de asistencia oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), entendida esta como aquella asistencia gubernamental dirigida a promover el desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo (OECD 2019). De acuerdo con las directrices del DAC, la ODA incluye ayuda no reembolsable y préstamos concesionales. Entre las políticas adoptadas por los miembros del CAD, se incluye un proceso para la revisión por otro miembro del DAC de la ODA entregada por un país donante (*peer review*). La idea es promover un sistema de supervisión voluntaria y mutua, que permita la implementación de mejoras constantes en la provisión de ODA, así como también que la ayuda se utilice, principalmente, para el beneficio de los países receptores, en lugar de promoción de empresas privadas o políticas diplomáticas de los países donadores. El CAD también contribuye a garantizar la transparencia de la ODA y la sostenibilidad fiscal del país receptor, además de contribuir a la reducción de los riesgos de corrupción y desviación de los recursos para propósitos bélicos.

La ODA japonesa se ha extendido gradualmente a otros continentes, incluida LAC (gráfico 1).

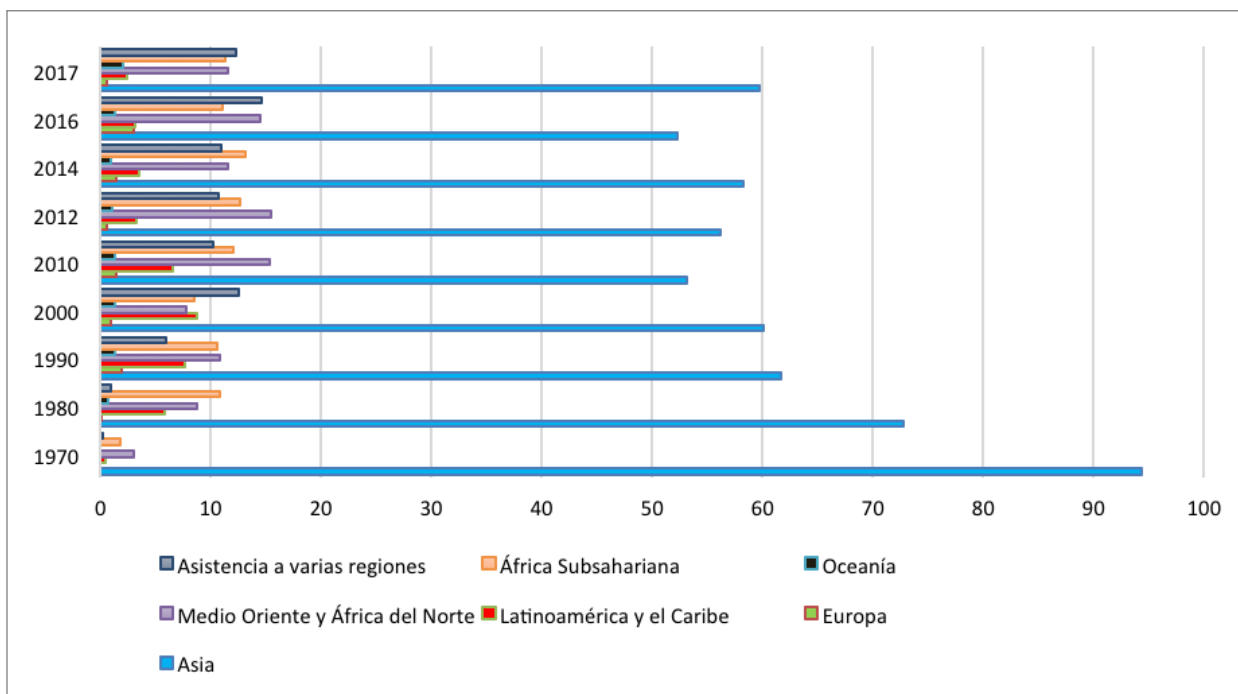


Gráfico 1

Japón, ODA bilateral por regiones (desembolsos brutos en %)

Fuente: elaboración propia, según datos del Ministry of Foreign Affairs of Japan, White Papers on Development Cooperation.

Al principio, la ayuda nipona para el desarrollo tenía como propósito primordial alcanzar objetivos de interés nacional como, por ejemplo, asegurarse acceso confiable a fuentes de energía y alimentos para promover su crecimiento económico y, en segundo lugar, promover un crecimiento autosuficiente entre las economías en desarrollo. Durante este período, la ODA japonesa estaba tradicionalmente orientada al apoyo de grandes proyectos de infraestructura y algunos expertos consideraban que ello atendía más al interés comercial nipón (Kato 2016). Sin embargo, otros opinan que ello atendía al modelo de desarrollo japonés, que se enfocaba más en el crecimiento económico, en lugar de en la reducción de la pobreza, por lo que, en muchos de sus programas, se ataba la asistencia a la compra de bienes y servicios japoneses, lo cual fue duramente criticado por otros miembros del DAC. Fue, solo a partir de 1978, cuando Japón discontinuó la práctica de «préstamos atados» para promover a sus empresas y, en los noventa, empezó a enfocarse más en reducir la pobreza (Kato 2016, Shimomura 2016).

Actualmente, el otorgamiento de la ODA nipona se guía por los principios y prioridades establecidos por la *Carta de la Ayuda Oficial para el Desarrollo* (la Carta) que fuera aprobada por el Gobierno japonés en 2015 (Ministry of Foreign Affairs of Japan 2015). La Carta adopta un enfoque holístico para la promoción del desarrollo y en ella se establece que la entrega de ODA está orientada por tres principios:

- La ODA debe contribuir a la paz y prosperidad y enfocarse en la asistencia para el desarrollo sin fines militares. Este principio está asociado con el carácter pacifista adoptado por Japón después de la Segunda Guerra Mundial.
- La ODA debe promover la seguridad humana relacionada con los derechos de los ciudadanos a vivir una vida digna y anima a los organismos japoneses relacionados con la provisión de cooperación internacional a promover programas que apoyen a grupos vulnerables. Es así como, por ejemplo, en la nueva política exterior japonesa hacia LAC, Abe ofrece la experiencia nipona en áreas como manejo de personas de la tercera edad y desastres naturales.
- La cooperación debe enfocarse en promover la autosostenibilidad de los países en desarrollo. En este principio, se resalta la importancia de que los países receptores asuman la responsabilidad por el proceso y tomen la iniciativa para diseñar planes que se adapten a sus condiciones específicas. De acuerdo con la filosofía japonesa, la cooperación para el desarrollo debe tener como propósito final el alcance de un desarrollo autosuficiente y acabar con la necesidad de continuar dependiendo de la asistencia internacional (Shimomura 2016). Este principio también demuestra que Japón busca establecer relaciones a un mismo nivel con los países receptores de ODA, promoviendo el diálogo y la cooperación mutua.

En la Carta también se establecen otros principios para la implementación de los programas, incluyendo que la ODA debe promover el crecimiento económico, capaz de contribuir con la erradicación de la pobreza. Esto concuerda con lo que ha sido la política nipona de desarrollo según la cual la pobreza puede reducirse a través del crecimiento económico apoyado por mejoras en la educación y la infraestructura, así como en leyes y regulaciones sólidas que promuevan la iniciativa privada. Este principio está también asociado con el modelo tripartito nipón según el cual, en sus interacciones con LAC, ese país favorece un enfoque que envuelve ODA, comercio e inversiones. Por este motivo, no es raro encontrar que Japón diseñe paquetes de cooperación que incluye ODA, inversión directa y promoción de exportaciones (Hosono 2017), lo cual potencian las sinergias entre la ODA y otros recursos para el desarrollo facilitados por Japón. La asistencia nipona es administrada por varias agencias gubernamentales como JICA (proveedora de ODA) y JBIC (préstamos a empresas niponas que quieran realizar inversiones en otros países).

Otro aspecto que las agencias gubernamentales japonesas deben considerar cuando ejecutan la cooperación para el desarrollo es la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos en los países asistidos. Finalmente, en la Carta se menciona que, en la implementación de programas, es fundamental apoyar alianzas locales que permitan llevarlos a cabo exitosamente. Estas asociaciones deben ser no solo con autoridades gubernamentales sino también con actores del sector privado y de la sociedad civil.

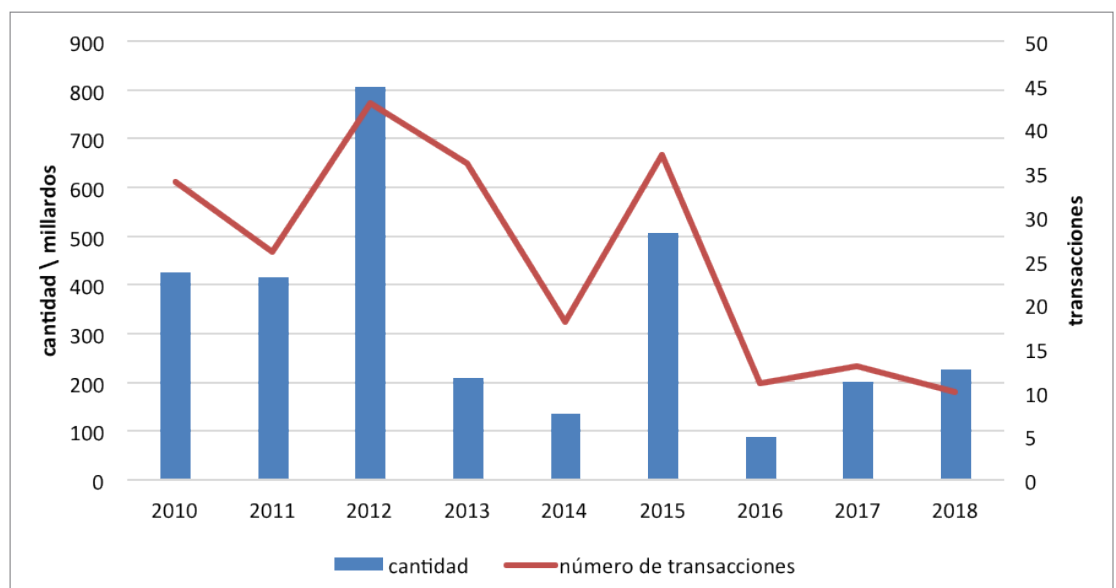


Gráfico 2

Compromisos del JBIC en América Latina y el Caribe (¥, millones)

Fuente: elaboración propia según datos del JBIC, reportes anuales. Incluye préstamos, suscripciones de acciones y otorgamiento de garantías.

En el caso de LAC, en la Carta se establece, entre las prioridades para la región, proveer de asistencia para la promoción de un

ambiente que fomente el desarrollo económico a través del comercio internacional y la inversión, así como apoyar a las comunidades *nikkei* que viven en la región.

Además de la ODA, Japón también provee de financiamiento internacional para el desarrollo que no clasifica como ODA pero que contribuye a promover proyectos importantes para la economía del país receptor. La mayor parte de este financiamiento proviene del JBIC (gráfico 2), cuyo papel principal es promover el desarrollo en otros países, asegurar el acceso de Japón a recursos naturales estratégicos, promover la competitividad de empresas japonesas en el exterior y apoyar negocios en otros países que busquen preservar y proteger el medio ambiente.

3.3. Comercio e inversión de Japón en Latinoamérica y el Caribe

Los otros dos pilares que soportan las relaciones de Japón con LAC son el comercio y la inversión. Como se indicó antes, Japón utiliza un modelo tripartito de cooperación, que permite coordinar su asistencia para el desarrollo con su comercio e inversiones y así, por ejemplo, la ODA nipona ha facilitado la promoción de los negocios de empresas japonesas en la región y apoyado la transformación industrial en algunos países, contribuyendo con su crecimiento económico y reducción de la pobreza (Hosono 2017).

Los intercambios comerciales entre Japón y LAC fueron modestos en la década de los sesenta; sin embargo, el comercio comenzó a crecer progresivamente en las siguientes décadas, hasta alcanzar la cantidad de 57,28 millardos de dólares estadounidenses en 2018 (gráfico 3). El mejor año para el comercio nipón en la zona se experimentó en el año 2011, con un monto de 74,5 millardos de dólares estadounidenses. Japón ha mantenido una balanza comercial favorable con LAC, pero no así con Sudamérica (gráfico 4).

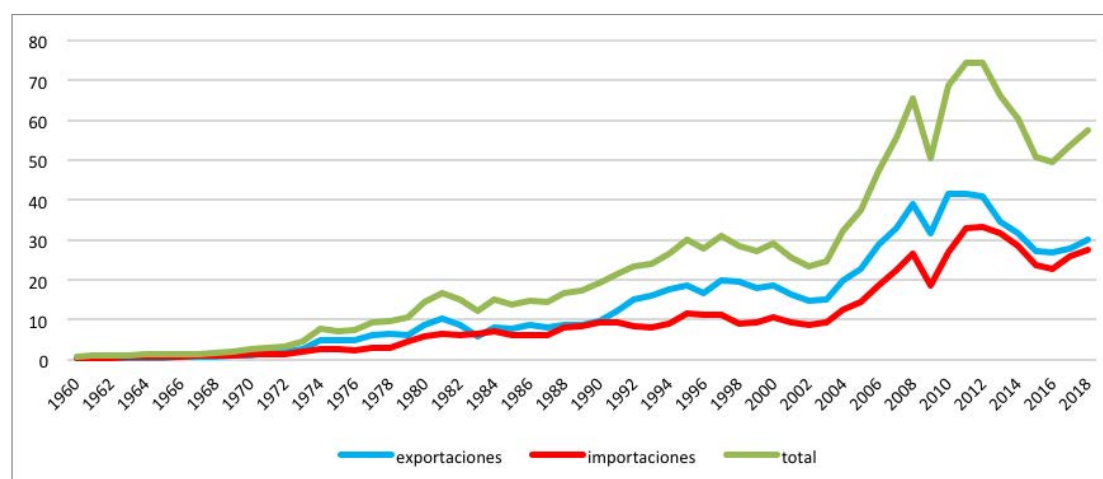


Gráfico 3

Comercio entre Japón y Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)

Fuente: elaboración propia, según datos del Fondo Monetario Internacional (IMF), Direction of Trade Statistics (DOTS).

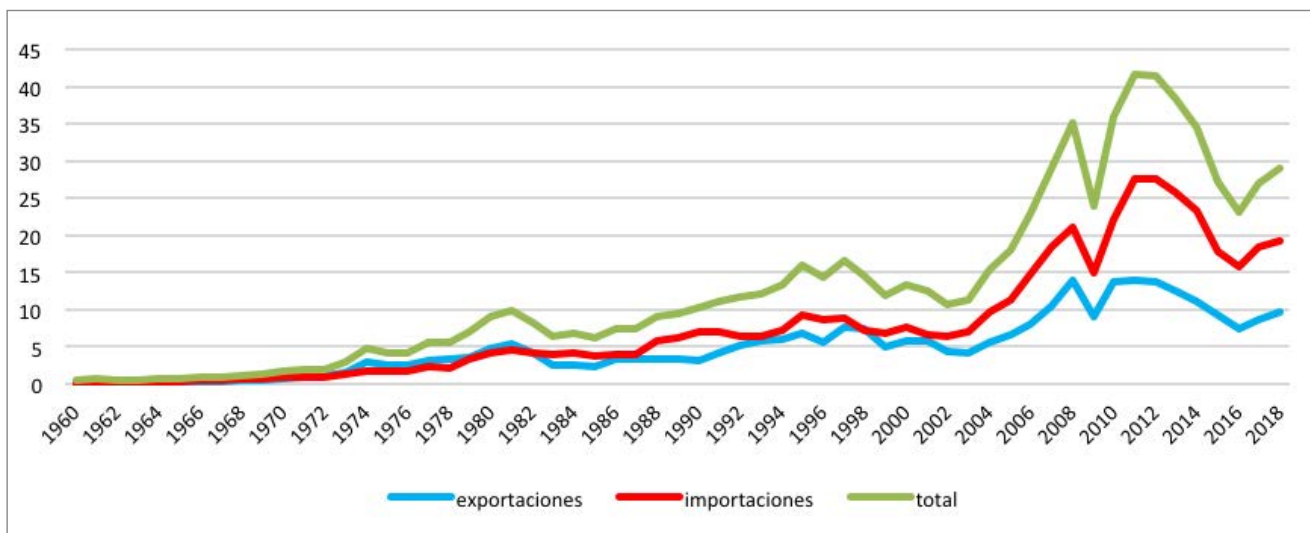


Gráfico 4
Comercio entre Japón y Sudamérica (dólares estadounidenses, millardos)
Fuente: elaboración propia, según datos del IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS).

La inversión directa es otra área en la cual Japón ha contribuido con el desarrollo en el continente, convirtiéndose en uno de los mayores proveedores de recursos, junto con Estados Unidos y Europa. Entre 1960 y 1970, la inversión japonesa en Latinoamérica fue muy modesta; sin embargo, en 1965, la región fue el mejor destino internacional para la inversión japonesa, que alcanzó el 25 % del total de la inversión directa nipona en otros países (IDB 2013). Entre 2002 y 2018, Japón invirtió 192 millardos de dólares estadounidenses en la región (gráfico 5).

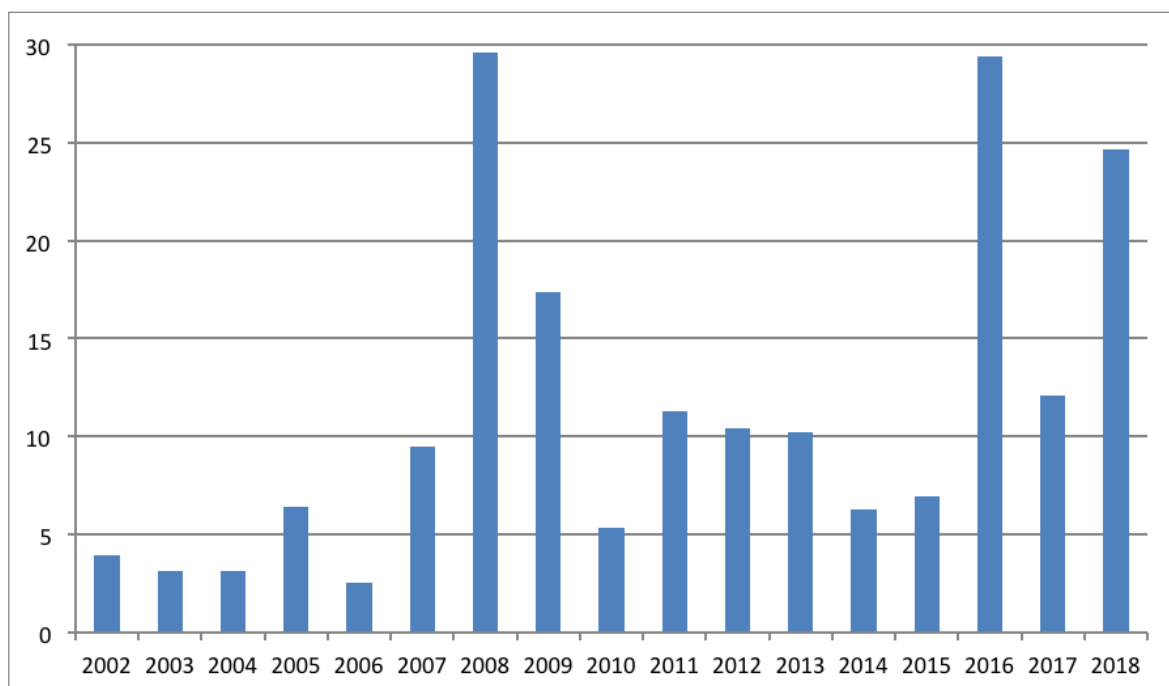


Gráfico 5
Flujo por inversión directa de Japón en Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)
Fuente: Japan External Trade Organization, Trade and Investment Statistics.

En el siglo pasado, LAC ofrecieron a las firmas niponas grandes oportunidades de inversión en términos de nuevos mercados, mejoras en la eficiencia manufacturera y mejor acceso a materias primas (Kahn 2016). Inicialmente, las firmas niponas invirtieron mayoritariamente en el sector de los recursos naturales, pero esa inversión se ha diversificado gradualmente hacia otros sectores en las últimas décadas. La inversión japonesa también se ha caracterizado por concentrarse en industrias con capacidad de exportación y se ha reportado que las subsidiarias y empresas afiliadas japonesas con sede en LAC exportan más de la mitad de su producción a países terceros (Kuwayama 2015).

Japón ha promovido el comercio bilateral e inversiones con países de la región a través de Acuerdos de Asociación Económica (Economic Partnership Agreements o EPA). Estos acuerdos son tratados formales (*hard law*) y se consideran más exhaustivos que los tradicionales TLC, ya que regulan no solo las materias que normalmente se incluyen en un TLC, como lo son las reglas para el comercio de bienes y servicios, sino también normas para mejorar las relaciones económicas, disposiciones para la liberalización del comercio y la inversión y cooperación para el desarrollo. Para los académicos japoneses, con los EPA no solo se busca la facilitación del comercio de bienes y servicios, sino también la mejora del clima de negocios y la competitividad en los países en los cuales las firmas japonesas operan (Hiratsuka *et al.* 2011). Japón ha suscrito EPA con México (2005), Chile (2007) y Perú (2011) y, actualmente, se encuentra negociando otro con Colombia.

Japón también es miembro del CPTPP, que fue suscrito por México, Chile y Perú (los dos últimos no han ratificado este acuerdo). Este tratado es jurídicamente vinculante para los países que lo han ratificado y constituye una pieza de ley dura. En la reunión del G20 celebrada en Argentina en 2018, Abe indicó que uno de los planes de la diplomacia nipona era promover el CPTPP entre sus otros socios latinoamericanos (Nakamae 2018), lo cual ratifica la preferencia de Japón de utilizar mecanismos duros para la promoción de su comercio internacional con LAC.

3.4. Participación de Japón en foros y organizaciones regionales

Además de sus relaciones bilaterales con los países de la región, Japón participa en otras instancias regionales. Así, por ejemplo, Japón se convirtió en observador permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1973. La OEA es una organización regional creada por convenio constitutivo en 1948. Como observador, el país no ha desempeñado un papel relevante en los grandes debates políticos y económicos que se han llevado a cabo en esta organización; sin embargo, sí contribuyó financieramente con la misión de observación

promovida por la OEA en 1992, para supervisar las elecciones en Perú luego del «autogolpe» perpetrado por Alberto Fujimori.

Japón es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1976. Esta institución fue creada por el convenio constitutivo del BID, suscrito en 1959. El BID es una organización internacional con personalidad jurídica y tiene como función primordial actuar como banco regional promotor del desarrollo económico y social de la región de manera sustentable. Las operaciones y gobernanza del BID están reguladas por su convenio constitutivo (*hard law*). Los socios del BID se dividen entre miembros regionales y no regionales. Japón es el miembro no regional más importante y ha contribuido con un capital pagado de 302,1 millones de dólares estadounidenses y posee un poder de voto equivalente al 5 % del total, solo detrás de Estados Unidos (30 %), Argentina (11,4 %), Brasil (11,4 %) y México (7,3 %) (BID 2019).

El BID se ha convertido en la más importante plataforma financiera a través de la cual Japón avanza su cooperación para el desarrollo en LAC. Japón directamente, o a través de sus agencias JICA y JBCI, ha colaborado con el BID en la implementación de varios programas. Así, por ejemplo, Japón hizo la mayor contribución para la tercera reposición del BID Lab, que es un laboratorio para la inclusión en LAC. Esta contribución de 85 millones de dólares estadounidenses representó el 27 % del monto total requerido (317 millones de dólares estadounidenses) (BID 2018). Asimismo, JICA contribuyó con tres millardos de dólares estadounidenses para el Programa de Cofinanciamiento de Energía Renovable y Eficiencia Energética (CORE) manejado por el BID (BID 2017). Aparte de estos programas, Japón aportó fondos no reembolsables, por la cantidad de 250 millones de dólares estadounidenses para apoyar, a través del BID, una iniciativa para promover infraestructura de calidad de Japón y, a través de JICA, firmó con ese banco un memorando de cooperación en esta área.

Japón también se unió al Fórum para la Cooperación Asia-LAC (Fealac, por sus siglas en inglés), creado en 1999. El grupo cuenta con 36 miembros, incluyendo 16 países de la región Asia-Pacífico y 20 de LAC. A diferencia de la OEA y el BID, Fealac es un fórum informal que no cuenta con una estructura institucional (solo un cibersecretariado). Las bases sobre las cuales opera el fórum están descritas en un documento denominado *Marco para el Foro para el Diálogo y Cooperación entre Asia del Este y Latinoamérica*. Este documento no tiene el estatus de tratado internacional y entra más en la categoría de *soft law*.

El Fealac opera a través de reuniones de distintos niveles (reunión de ministros de relaciones exteriores o reuniones de trabajo). El objetivo del fórum es promover el entendimiento y el diálogo político y económico, así como la cooperación en todas las áreas para fortalecer las relaciones entre ambas regiones (Fealac 2019).

Las áreas de cooperaciones incluyen comercio, inversiones, finanzas, ciencias y tecnología, cultura, deportes, turismo e intercambios humanos. Este espacio no ha alcanzado muchos resultados positivos, aparte de impulsar la creación del Fondo Fealac-ONU, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 2017. Este fondo, manejado por la ONU, fue creado para financiar proyectos interregionales, que promuevan entendimiento mutuo entre los dos continentes.

Miyachi opina que el papel de Japón en el Fealac se ha visto afectado por dos factores (Miyachi 2017). Primero, la diplomacia nipona percibe este fórum como una tribuna para discutir asuntos latinoamericanos, en lugar de problemas interregionales. Según Miyachi, esto se debe a que existe una «relevancia económica asimétrica» entre LAC y Asia, en la cual la primera depende desproporcionadamente de comercio de la segunda. Por ello, Japón utiliza otros foros para discutir sobre asuntos relevantes para Asia (verbigracia, Asean + 3 y APEC). El segundo factor enunciado por Miyachi es que Japón no usa este foro para discutir sobre asuntos de importancia, sino para organizar intercambios humanos enfocados en tecnología y medio ambiente.

Finalmente, en 2012, Japón se hizo miembro observador en la Alianza del Pacífico, iniciativa regional que agrupa a Chile, Colombia, México y Perú. La alianza se creó a través de un acuerdo marco (*hard law*), ratificado por todos sus miembros. La alianza se define como un grupo de países con visiones afines de desarrollo y promotores del libre comercio. De acuerdo con las regulaciones de la alianza, Japón podría convertirse en miembro, en virtud de que ha suscrito tres EPA con Chile, México y Perú; sin embargo, la diplomacia japonesa ha indicado que su país no plantea solicitar su acceso a la Alianza como miembro (*El Economista* 2013). Este foro se ha convertido en otra instancia utilizada por Japón, para impulsar la promoción de valores como la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el libre comercio y un orden marítimo libre y abierto.

4 Las relaciones económicas de China con Latinoamérica y el Caribe

4.1. Breve recuento histórico

Antes de la fundación de la República Popular China en 1949, ya 14 naciones de América Latina habían establecido relaciones con el gigante asiático. Luego de la conclusión de la Guerra Civil china y durante la Guerra Fría, la mayoría de los países de la región apoyaron la posición de Estados Unidos y mantuvieron relaciones con el Gobierno de Taiwán² e incluso votaron en contra de la propuesta de la Unión Soviética de reemplazar a Taiwán por China en la ONU

2 Nueve países en la región siguen manteniendo relaciones con Taiwán: Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

(Shixue 2008). En las décadas de los cincuenta y sesenta, LAC no estuvo en la agenda de la diplomacia china, aunque ese país estableció relaciones diplomáticas con Cuba en 1960 y también creó el Instituto de Estudios Latinoamericanos en 1961.

La visita del presidente norteamericano Richard Nixon a China en 1972 abrió las puertas para que muchos Gobiernos de la región progresivamente establecieran relaciones diplomáticas con China, al mismo tiempo que rompían sus nexos con el Gobierno de Taiwán. A pesar del establecimiento de nexos diplomáticos, no hubo mayores cambios en las relaciones China-LAC entre 1970 y finales de los noventa. Fue solo, al final del siglo pasado e inicios del presente, cuando China empezó a mirar a LAC con mayor interés político y económico, al punto que algunos expertos llaman a la primera década del milenio como la «década china de Latinoamérica» (Paz 2016).

Las administraciones de los presidentes George Bush y Barack Obama asumieron una posición pasiva hacia la expansión china en el continente y no la consideraron una amenaza. Esta estrategia cambió con la elección del presidente Donald Trump, cuyo Gobierno ha tomado una posición de confrontación ante el expansionismo de China. De este modo, el vicepresidente Mike Pence ha acusado a China de promover una «diplomacia financiera», forzando a países pequeños a romper diplomáticamente con el Gobierno de Taiwán a cambio de préstamos e inversión (Gaziz 2018). La Administración de Trump ha clasificado a China como una amenaza y ha dicho que ese país pretende atraer a LAC a su órbita de influencia a través del uso de préstamos e inversiones de compañías manejadas por el Gobierno chino (President of the United States 2017).

La incursión de China en el continente americano ha respondido a planes diseñados por el Gobierno de ese país, que publicó su primer programa para LAC en 2008, definiendo los objetivos y prioridades de la política exterior china en la región. Este documento fue seguido por otro plan publicado en 2016, en el cual el Gobierno chino confirmó su interés por consolidar sus relaciones con LAC y resaltó la importancia de los países latinoamericanos y caribeños para el desarrollo de China (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2016b). Este documento también indica que China está progresando en el fortalecimiento de sus relaciones con LAC a través de asociaciones estratégicas caracterizadas por:

- Confianza y sinceridad entre las partes
- Establecimiento de relaciones ganar-ganar
- Reforzamiento de las relaciones de China con la región, así como de las relaciones de China con cada país
- Promoción de la política de una sola China

Además, en esta política se establece un Plan de Cooperación 2015-2019 estructurado sobre una base «1 + 3 + 6» (China-Celac³ Forum 2015). El número uno apela a un solo plan para la región en el que se establezcan las prioridades de desarrollo. El número tres se refiere a los factores fundamentales del Plan de Cooperación (comercio, inversión y financiación) que son considerados por China como críticos para promover el crecimiento económico. Como parte de este punto, el plan indica que China considera incrementar el comercio con la región hasta 500 millardos de dólares estadounidenses e invertir un monto cercano a los 250 millardos de dólares estadounidenses para 2024. Finalmente, el número seis alude a las áreas prioritarias en las que debe enfocarse la cooperación China-LAC: energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufactura, ciencias y tecnología y tecnología de la información.

4.2. Cooperación para el desarrollo

En los cincuenta, China proveyó de asistencia para el desarrollo a un número limitado de países en Asia, África y el Caribe. Esta ayuda se enfocaba más en el apoyo a movimientos revolucionarios para promover la independencia en países colonizados. Cuba fue beneficiada con préstamos sin intereses facilitados por China entre 1961 y 1965 (Zhang 2015). No fue hasta el nuevo milenio cuando China incrementó exponencialmente su ayuda para el desarrollo, especialmente hacia LAC, región a la cual fluyó una cantidad estimada en 141 millardos de dólares estadounidenses entre 2005 y 2016 (ECLAC 2018). Ese monto excedió los entregados por organismos internacionales tradicionales, como el BID (117,8 millardos de dólares estadounidenses), el Banco Mundial (85,5 millardos de dólares estadounidenses) y el Banco de Desarrollo de Latinoamérica-CAF (55,1 millardos de dólares estadounidenses).

En contraste con Japón, que es miembro del DAC, que como se explicó anteriormente nace del seno de una organización internacional formalmente constituida como lo es la OECD, China ha definido su cooperación con Latinoamérica como «cooperación Sur-Sur». No existe un tratado internacional con el que se regule este tipo de cooperación y las regulaciones acordadas dentro del marco del DAC no son jurídicamente vinculantes para los países que no son miembros de esa instancia. La cooperación Sur-Sur se desarrolla, principalmente, dentro de un marco informal, con un bajo grado de legalización.⁴

El Consejo Económico y Social de la ONU (Unecosoc) ha indicado que la cooperación Sur-Sur se caracteriza por estar impulsada por sus participantes, que se inspiran en la idea central de solidaridad y busca establecer relaciones beneficiosas para todos los socios en procura de autosuficiencia y desarrollo (Unecosoc 2013). Consistentes con esta idea, los diplomáticos chinos constantemente afirman que la cooperación de su país se inspira en estos principios y que, a diferencia del DAC, el Banco Mundial y otros organismos multilate-

- 3 La Celac se refiere a la Comunidad de Países Latinoamericanos y Caribeños.
- 4 Sin embargo, existen casos en los que los países del Sur han acordado mecanismos formales de cooperación (verbigracia, el Nuevo Banco de Desarrollo).

rales, China no busca promover un modelo o reformas específicas, como sí fue el caso del llamado «Consenso de Washington».

La asistencia para el desarrollo facilitada por China difiere de las definiciones de ODA establecidas por el DAC. Ese país provee de su asistencia, basada en ocho principios enumerados en 1964 por el entonces premier Zhou Enlai (Zhang 2015):

- Beneficio mutuo
- Respeto a la soberanía del país receptor
- Sostenibilidad fiscal del país receptor
- Promoción de autosuficiencia, para evitar crear dependencias de la cooperación internacional
- Incremento del ingreso y acumulación de capital
- Facilitación de equipos chinos y materiales de la más alta calidad a precios internacionales
- Transferencia tecnológica al país receptor
- Trabajadores chinos encargados de la cooperación que se trasladen al país receptor deben vivir en las mismas condiciones en la que viven los trabajadores locales

Algunos de los principios enunciados arriba coinciden con las premisas promovidas por el DAC para la provisión de ODA como, por ejemplo, la sostenibilidad fiscal de la asistencia financiera. Los principios chinos también promueven la creación de autosuficiencia en el país receptor que también el soportado por la Carta japonesa para la cooperación internacional. Sin embargo, en estos principios también se establece el respeto a la soberanía de cada país que, en muchas ocasiones, es entendida como no interferencia en los asuntos domésticos y la dificultad de atar la cooperación china a la promoción de valores como la democracia y los derechos humanos, así como la protección del Estado de derecho y el medio ambiente.

No toda la asistencia facilitada por China puede clasificarse como ODA en el estricto sentido del término, y la mayor parte es entregada en préstamos en condiciones de mercado o créditos de exportación para la adquisición de bienes y servicios provenientes de China (préstamos atados). Una de las consecuencias de que China diseñe su asistencia para el desarrollo como cooperación Sur-Sur es que no está sujeta a los estándares establecidos por el DAC ni tampoco al proceso de *peer review* creado por esta instancia, por lo que hay limitada información oficial acerca de la calidad y cantidad de dicha asistencia.

El Gobierno chino ha publicado dos libros blancos (*white papers*), en los que enuncian sus políticas de asistencia internacional y provee de algunos datos acerca de la ayuda entregada por China. El primer documento fue publicado en 2011 y contiene la política de asistencia internacional china donde, sucintamente, se describe

el tipo de ayuda entregada entre 1950 y 2009 (The State Council of the People's Republic of China 2011). El segundo cubre el período 2010-2012 (The State Council of the People's Republic of China 2014). De acuerdo con los libros blancos, China ofrece su asistencia para el desarrollo a través de tres herramientas:

- **Recursos no reembolsables**, los cuales son otorgados sin la obligación de pagarlos para financiar proyectos sociales, como la construcción de hospitales y escuelas, el desarrollo de recursos humanos y la asistencia técnica y humanitaria de emergencia.
- **Préstamos sin cobro de intereses**, para el financiamiento de proyectos como construcción de infraestructuras públicas para mejorar los niveles de vida de la población.
- **Préstamos concesionales**, que se usan para financiar proyectos productivos que generen beneficios económicos y sociales en áreas como infraestructura, manufactura y adquisición de maquinarias y productos electrónicos. Estos préstamos son normalmente otorgados por el Export-Import Bank of China (China EXIM Bank), que cobra una tasa de interés menor que la establecida por el Banco Popular de China y son a veces atados a la promoción de firmas chinas en el exterior.

Los libros blancos revelan que, en el período 1950-2009, los recursos no reembolsables representaron el 41,4 % del total de la asistencia china, en tanto que los préstamos sin intereses representaron el 29,8 % y los préstamos concesionales, el 28,6 % (gráfico 6). Estos números cambiaron en el período 2010-2012, cuando los préstamos concesionales pasaron a ser el principal instrumento de asistencia internacional, representando el 55,6 % del total de dicha asistencia, mientras que los recursos no reembolsables fueron el 36,1 % y los préstamos sin intereses, el 8,1 %.

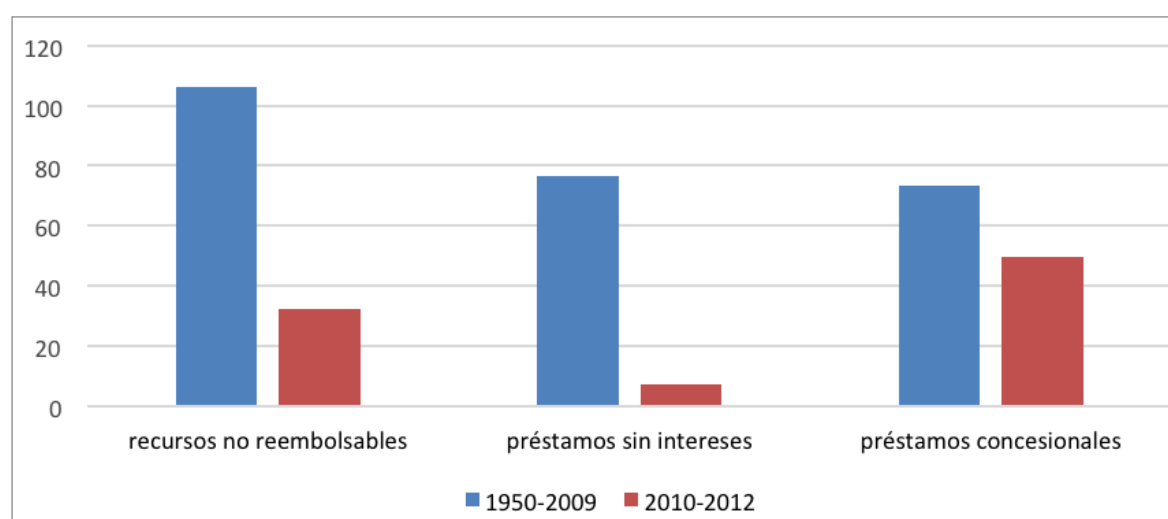


Gráfico 6

Asistencia internacional de China por clases (yuanes, millardos)

Fuente: State Council of the People's Republic of China, *China's Foreign Aid (White Papers)*.

Otra de las dificultades a las que se deben enfrentar los expertos cuando analizan la asistencia para el desarrollo facilitada por China es que varias organizaciones están involucradas en la entrega y el manejo de esta cooperación. El Departamento de Asistencia a Países Extranjeros (DAFC) administra la asistencia internacional, en coordinación con el Buro Ejecutivo de Cooperación Económica Internacional (Ebiec). Ambas instancias son supervisadas por el Ministerio de Comercio (Gu *et al.* 2016). También el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el China EXIM Bank participan en los programas de asistencia internacional. Dadas estas complejidades, el Gobierno estableció la Agencia China para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIDCA) en 2018. La nueva agencia es supervisada por el Consejo de Estado Chino, el órgano administrativo de mayor jerarquía en ese país y del que se espera que ofrezca más transparencia en el manejo de la asistencia internacional para el desarrollo.

En virtud de las dificultades que existen para establecer la magnitud de la asistencia china de cooperación, varios proyectos de investigación se han abocado a estimar el monto de esa ayuda; por ejemplo, el Global Research Institute, con sede en la Universidad de William & Mary, ha desarrollado un ambicioso proyecto para el cálculo de la ayuda china, denominado AidData. Este proyecto construye el flujo financiero de la asistencia oficial china hacia los países en desarrollo, usando una metodología llamada *tracking underreported financial flows* (TUFF).⁵ El proyecto clasifica la asistencia china en tres categorías:

- a) **ODA:** flujos que cumplen con los parámetros de ODA definidos por el DAC.
- b) **Otros flujos oficiales (OOF):** flujos que no cumplen con la definición de ODA (por ejemplo, créditos que no son concesionales y que son otorgados, principalmente, para alcanzar objetivos comerciales).
- c) **Financiamiento oficial difuso:** muchos de los flujos incluidos en esta categoría son OOF; sin embargo, ello no puede ser confirmado por falta de información para asignarlos como tal.

De acuerdo con AidData, los flujos financieros de China hacia países en desarrollo se han incrementado desde menos de 3 a 38 millardos de dólares estadounidenses entre 2000 y 2014, con un máximo de 70 millardos de dólares estadounidenses en 2009. A partir de 2009, la mayor proporción de los flujos chinos se clasifican como OOF.

Los destinos más importantes de la ODA China en LAC entre 2000 y 2014 fueron Cuba (6,7 millardos de dólares estadounidenses), Bolivia (966 millones de dólares estadounidenses), Jamaica (654 millones de dólares estadounidenses) y Costa Rica (590 millones de dólares estadounidenses), mientras que los mayores beneficiarios de los OOF en el mismo período fueron Venezuela (10,8

5 Usando TUFF, los investigadores de este proyecto triangulan la información recabada de cuatro fuentes: (i) reportajes de noticias en inglés, chino y la lengua local en donde la asistencia es recibida; (ii) declaraciones oficiales del Gobierno de China; (iii) datos de los sistemas de administración de deuda externa de los países receptores de la asistencia china, y (iv) estudios de casos e investigación de campo conducidos por académicos y ONG (Dreher *et al.* 2017). Los resultados del estudio están disponibles en <https://www.aiddata.org/china>.

millardos de dólares estadounidenses), Ecuador (9,7 millardos de dólares estadounidenses), Brasil (8,5 millardos de dólares estadounidenses), Argentina (4,6 millardos de dólares estadounidenses), Bahamas (2,8 millardos de dólares estadounidenses) y Chile (1,2 millardos de dólares estadounidenses) (Dreher *et al.* 2017). El mayor flujo financiero de China se destinó para proyectos en los sectores de energía (134,1 millardos de dólares estadounidenses); transporte y almacenamiento (88,8 millardos de dólares estadounidenses); industria, minería y construcción (30,3 millardos de dólares estadounidenses); comunicaciones (16,9 millardos de dólares estadounidenses), y agricultura, pesca y silvicultura (10 millardos de dólares estadounidenses).

Gallagher y Myers también han estudiado la asistencia financiera de China y han construido una base de datos donde se recaba la información de los préstamos otorgados a naciones en LAC por el CDB y el China EXIM Bank entre 2005 y 2018 (Gallagher y Myers 2019). De acuerdo con esta base de datos, los mayores receptores de fondos se encuentran en Sudamérica (gráfico 7). La mayoría de estos préstamos han sido para proyectos en el sector energético (96,9 millardos de dólares estadounidenses), seguido por infraestructura (25,9 millardos de dólares estadounidenses) y minería (2,1 millardos de dólares estadounidenses).

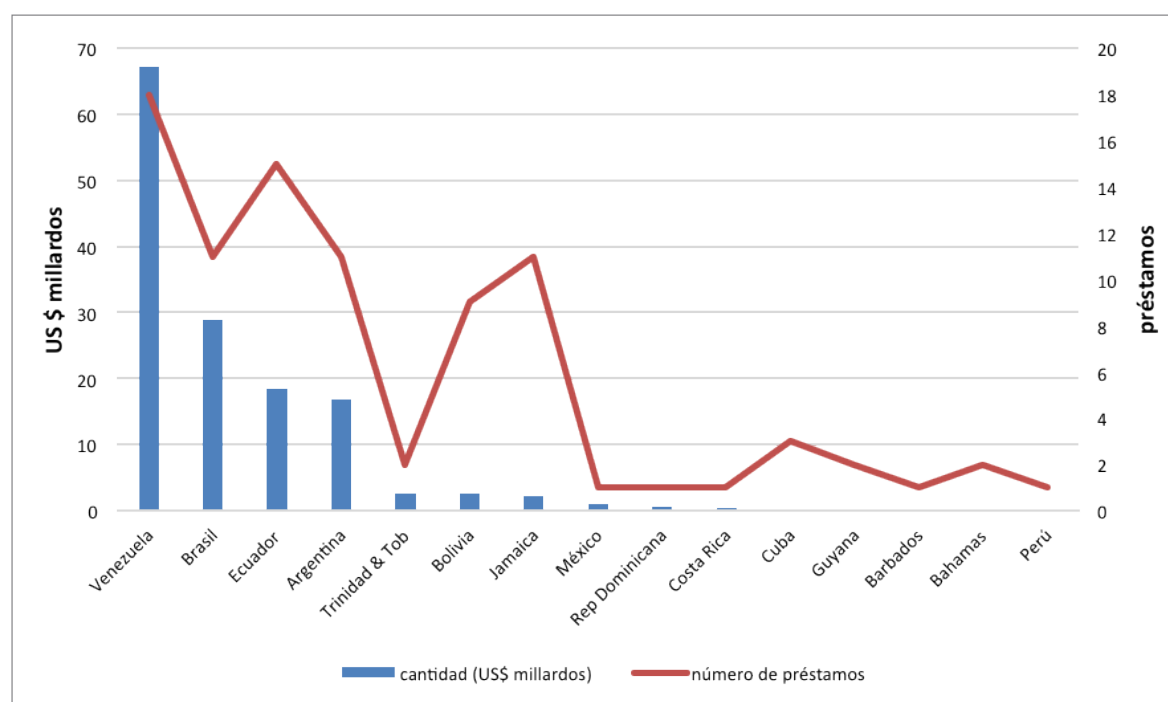


Gráfico 7

Préstamos otorgados por el CDB y el China EXIM Bank en LAC, 2005-2018

Fuente: Gallagher y Margaret Myers (2019).

Cerca del 50 % de los financiamientos otorgados por China usan el mecanismo «préstamo por petróleo», según el cual los créditos otorgados por las instituciones financieras chinas son pagados con envíos de petróleo (Eclac 2018). Este mecanismo es beneficioso para prestamistas y deudores y permite a las institu-

ciones chinas invertir en mercados de alto riesgo, garantizando el repago de la deuda con petróleo. Al mismo modo, con este instrumento países como Venezuela pueden acceder a financiamiento internacional que no está disponible en otros mercados financieros. Sin embargo, la falta de transparencia en estas transacciones puede crear problemas de sostenibilidad fiscal y corrupción en los países receptores, como se ha evidenciado con el caso de Venezuela (véase Grisanti y Lalaguna 2018). A pesar de la crítica que se le ha hecho a China por estos préstamos, debemos recalcar que no es un instrumento novedoso, ya que Japón los utilizó en los sesenta para prestar dinero a la propia China (Gallagher *et al.* 2012). El JBIC japonés también ha otorgado este tipo de financiamiento a Venezuela (Párraga 2011).

4.3. Comercio e inversión de China en Latinoamérica y el Caribe

El comercio entre China y LAC comenzó a desarrollarse a mediados de los noventa, cuando se superó el límite de los 10 mil millones de dólares estadounidenses (gráfico 8). No fue hasta 2007 cuando dicho comercio rompió la barrera de los 100 mil millones de dólares estadounidenses y alcanzó la cantidad de 151 mil millones de dólares estadounidenses. El comercio entre China y LAC se ubicó en 322 mil millones de dólares estadounidenses en 2018 por lo que, presumiblemente, China alcanzará su meta de 500 mil millones de dólares estadounidenses para 2024.

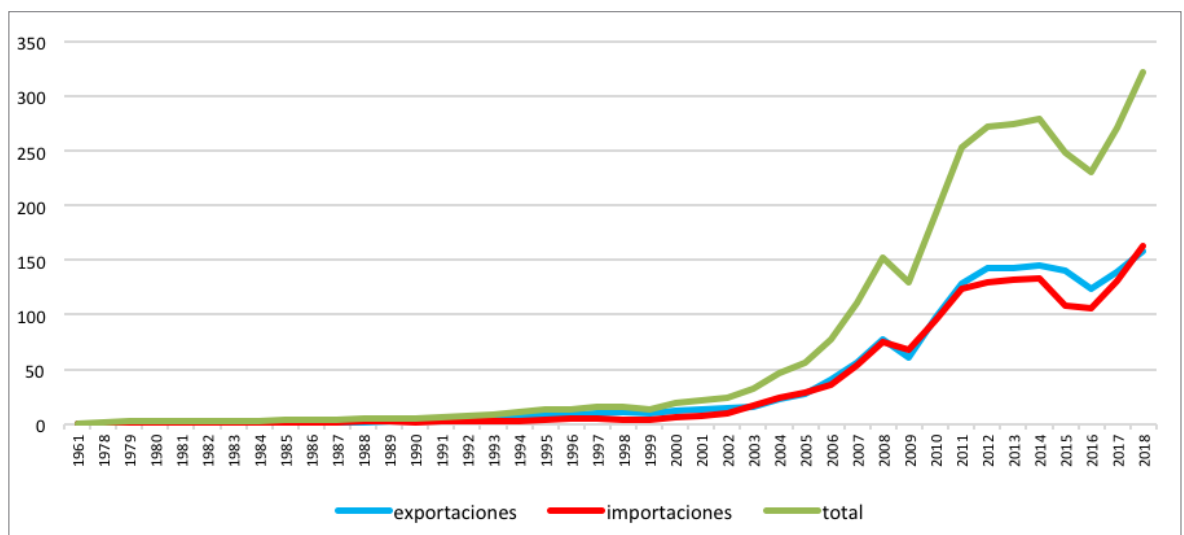


Gráfico 8

Comercio de China con Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)
Fuente: elaboración propia según datos del FMI, Direction of Trade Statistics (DOTS). Incluye Hong Kong y Macao.

China mantuvo una balanza comercial ligeramente negativa con LAC en 2018, lo cual responde a un fuerte desempeño de las importaciones desde Sudamérica (gráfico 9); sin embargo, solo seis países mantuvieron un saldo positivo con el gigante asiático en 2018: Brasil, Chile, Perú, Uruguay, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Las importaciones hacia China están concentradas en unos pocos renglones, como soya, petróleo, cobre y acero, lo cual explica la balanza positiva a favor de Sudamérica.

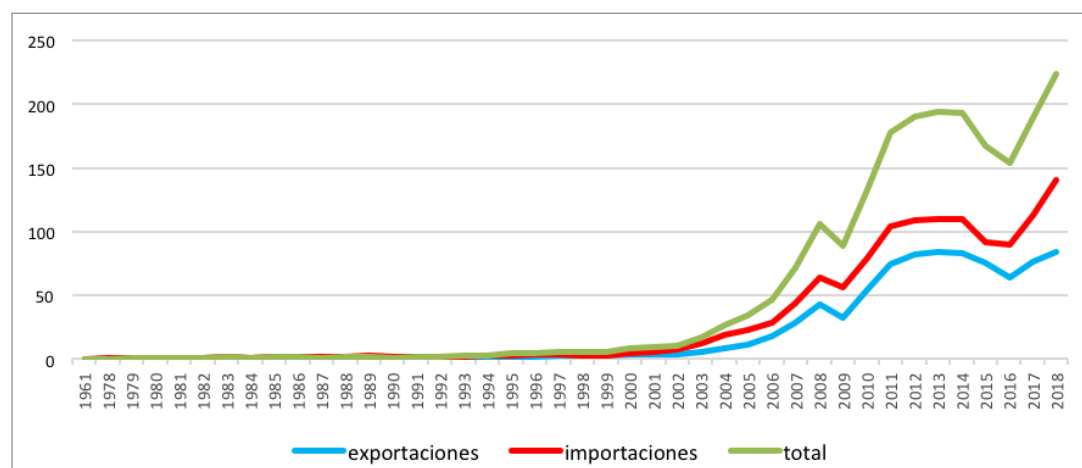


Gráfico 9

Comercio de China con Sudamérica (dólares estadounidenses, millardos)

Fuente: elaboración propia según datos del FMI, Direction of Trade Statistics (DOTS). Incluye Hong Kong y Macao.

La inversión directa china en LAC no se ha comportado de la misma manera que el comercio y han sido relativamente modestas, si se las compara con el dinero que inversionistas chinos han colocado en otras regiones. Conforme a cifras del Cepal, los inversionistas chinos apenas invirtieron en Latinoamérica la cantidad de seis millardos de dólares estadounidenses entre los ochenta y los noventa (Eclac 2013). De acuerdo con el Buro Nacional de Estadísticas de China, la inversión directa de ese país creció de 1,7 millardos de dólares estadounidenses en 2004 (el primer año en que esa oficina empezó a publicar cifras por regiones) a 14 millardos de dólares estadounidenses en 2017, con un máximo de 27,2 millardos de dólares estadounidenses en 2016 (gráfico 10).

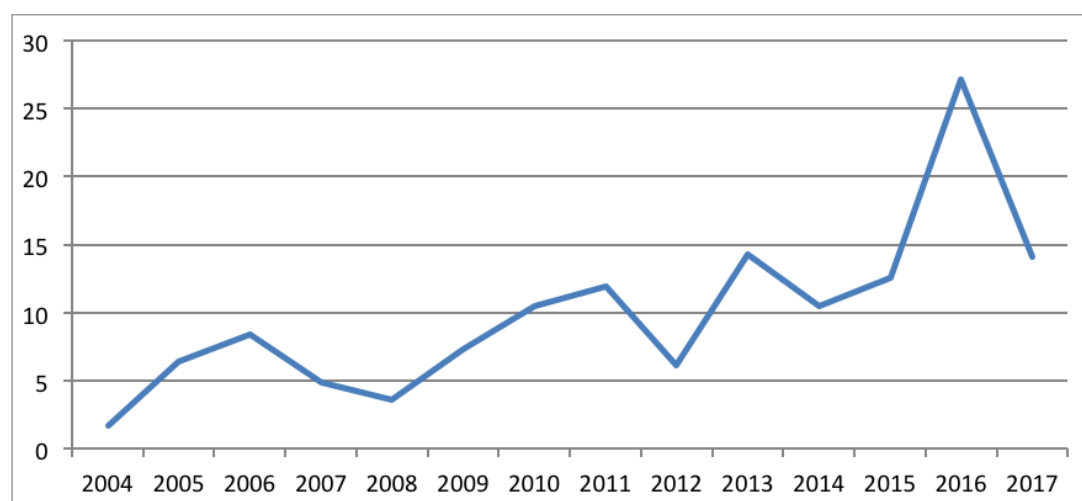


Gráfico 10

Inversiones directas netas de China en Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)

Fuente: Buro Nacional de Estadísticas de China, *China Statistical Yearbooks*.

Al igual que en el caso de la asistencia para el desarrollo, es difícil cuantificar la inversión directa de China en otros países pues, en muchas ocasiones, son completadas por firmas subsidiarias registradas en otras naciones y este tipo de inversiones no siempre son anotadas como inversiones realizadas por empresas chinas. Por citar un caso, la empresa China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) adquirió el 40 % de la subsidiaria brasileña de Repsol por un monto de 7,1 millardos de dólares estadounidenses en 2010. La transacción la completó una subsidiaria de Sinopec domiciliada en Luxemburgo (Eclac 2013). Este modelo ha sido utilizado en el 90 % de las inversiones chinas efectuadas en Brasil (Banco Central Do Brasil 2018).

Otro punto que vale la pena mencionar es que la inversión china en LAC ha sido realizada mayoritariamente por compañías propiedad del Gobierno chino, lo cual coincide con el hecho de que el 81 % de las firmas de ese país que operan en la región son poseídas por ese Gobierno (Avendaño *et al.* 2017). Desde 2005, las inversiones chinas se han concentrado en unos pocos países como Brasil (55 %), Perú (17 %), Argentina (9 %) y México (5,5 %) que, juntos, representan casi el 87 % de la inversión directa china en la región (Eclac 2018). Entre 2004 y 2010, la inversión china se concentró en minería (42 %) y combustible fósil (18 %); sin embargo, estas figuras se redujeron al 20 y 6 %, respectivamente, en el período 2011-2017 (Eclac 2018).

China ha utilizado un modelo ecléctico para abrir oportunidades de comercio e inversiones en LAC, combinando mecanismos duros y blandos (*hard* y *soft law*) y poniendo mayor prioridad en los últimos. La utilización de este enfoque ha permitido a China una mayor flexibilidad para consolidar sus relaciones económicas con la región. Es así como China ha suscrito tres TLC con Chile, Perú y Costa Rica, mientras que la región autónoma de Hong Kong ha suscrito un TLC con Chile en 2014. China no ha suscrito ningún TLC con las mayores economías de la región (México, Brasil, Argentina y Colombia). Los miembros de Mercosur también han manifestado su interés en negociar con China un TLC; sin embargo, Paraguay no mantiene relaciones diplomáticas con China, lo cual dificulta cualquier discusión con ese bloque de integración.⁶

Los TLC son un tipo de tratado que presenta un alto grado de legalización y son jurídicamente vinculantes. Estos son, por regla general, aprobados legislativamente y notificados a la OMC, de acuerdo con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por lo que sus contenidos son públicos y los documentos oficiales pueden consultarse en las páginas web de las partes contratantes.

Los TLC suscritos por China con países de la región han ido evolucionando progresivamente, incorporando las últimas innovaciones adoptadas por TLC negociados por otras naciones. A modo de ejemplo, el tratado suscrito con Chile en 2006 siguió un enfoque muy bási-

6 Mario Abdo Benítez, quien asumió la presidencia del Paraguay en agosto de 2018, manifestó sus deseos de que Mercosur suscriba un TLC con China (*The Economist* 2018).

co, si se le compara con los otros convenios suscritos posteriormente por el gigante asiático. De hecho, este TLC debió se ha actualizado por ambas naciones con la suscripción de un protocolo en 2017.

El comercio con los tres países con los que China ha suscrito TLC solo representa el 22 % del comercio total chino con LAC. China ha puesto mucho más énfasis en otras dos herramientas informales de cooperación sobre las cuales tiene mayor control para influir sobre su interacción con los países latinoamericanos: acuerdos de asociación estratégica y la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés).

Las asociaciones estratégicas son una herramienta de alto contenido político y valor limitado desde el punto de vista del DIE; sin embargo, han sido utilizadas por el Gobierno de China, para potenciar el comercio, la inversión y la cooperación para el desarrollo de ese país. Estas asociaciones, generalmente, establecen el marco para la cooperación entre China y sus socios y abarcan un menú amplio de áreas tales como comercio, inversiones, asistencia para el desarrollo, medio ambiente, cambio climático, reducción y manejo de desastres, salud, pobreza, educación, ciencia y tecnología, relaciones internacionales y cooperación judicial.

Las asociaciones estratégicas no están institucionalizadas, como los TLC, y sus textos no están disponibles al público ni registrados como tratados internacionales, como indica el artículo 102 de la Carta de la ONU. En virtud de las dificultades para revisar los textos de estas asociaciones, no puede determinarse con exactitud si son *hard* o *soft law*, pero es muy probable que se encuentren dentro de la segunda definición. Estas asociaciones son, generalmente, informadas al público a través de comunicados conjuntos o artículos de prensa, lo que dificulta establecer con absoluta certeza qué países han acordado alianzas estratégicas con China.

Wen Jiabao, quien fuera premier de China, explicó bien los alcances de las asociaciones estratégicas cuando señaló que, por «estratégico», debe entenderse que la alianza debe ser a largo plazo y enfocarse en los objetivos generales de la asociación, en lugar de las diferencias ideológicas y sociales de las partes (Jiabao 2004). Una asociación estratégica, según Jiabao, debe soportar el impacto de eventos individuales, que pueden ocurrir de vez en cuando y amenazar las relaciones de los socios. Jiabao explica que «asociación» significa que la cooperación debe ser establecida en igualdad de condiciones entre las partes, que han de considerarse «pares», así como debe ser beneficiosa para ambas y construir alianzas ganar-ganar. Jiabao también explica que «integral» significa que la cooperación entre China y sus socios tenía que ser multidimensional y cubrir áreas como la economía, las ciencias y la tecnología, la política y la cultura, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Para algunos expertos, las asociaciones estratégicas son utilizadas por el Gobierno chino como herramientas para establecer

prioridades en sus relaciones diplomáticas (Feng y Huang 2014, Xiang 2016). Estos acuerdos tratan de resaltar lo «especial» de una relación económica bilateral, así como también puntos de acuerdos en temas de importancia global entre la diplomacia china y el socio estratégico. Esta opinión encuentra soporte en la manera en que las asociaciones estratégicas son concebidas por China y la existencia de dos niveles de asociación: el nivel «básico» está constituido por los acuerdos de asociación estratégica (AAE) y es otorgado por China cuando quiere priorizar las relaciones con un país en particular; el nivel «avanzado» de la alianza está constituido por las asociaciones estratégicas integrales (AEI). Si el socio estratégico demuestra un récord sólido de cooperación con China y las relaciones alcanzan un alto nivel de confianza, entonces, el gigante asiático puede proponer la conversión de la asociación estratégica en asociación estratégica integral.

El socio estratégico no tiene mayor influencia en la determinación de cuándo la asociación puede alcanzar un mayor nivel de cooperación a través de un AEI. Probablemente, el aspecto político es más relevante que el económico, como lo demuestran los casos de Venezuela y Chile. El primero se convirtió en un aliado estratégico de China en 2001 y, luego, en aliado estratégico integral en 2014, mientras que Chile, cuyo mayor socio comercial es China y tiene dos TCL con ese país, logró su estatus de aliado estratégico en 2012 y de aliado estratégico integral en 2016. Para Xiang, en el caso de LAC, uno de los factores primordiales para determinar el tipo de alianza estratégica es la posibilidad del aliado de ofrecer acceso a fuentes de energía, así como posicionamiento geopolítico con respecto a Estados Unidos.

Generalmente China, a través de las asociaciones estratégicas, establece un plan operativo o «acuerdo de acción conjunta», en el que se dibuja la ruta que debe seguir la cooperación bilateral por un período determinado. Es difícil encontrar fuentes que arrojen luz acerca de cómo este plan es diseñado y de si los Gobiernos latinoamericanos abren espacios para la discusión pública de dichos planes. Parece que muchos de estos documentos son preparados por el Gobierno de China atendiendo a su Plan Estratégico para LAC y el Plan de Cooperación 2015-2019. Normalmente, los acuerdos de asociación estratégica prevén la creación de una comisión binacional de alto nivel, que supervisa la ejecución de los planes operativos, además de grupos de trabajos sectoriales.

A diferencia de los TLC y EPA, en los cuales existe una doctrina legal muy bien definida y desarrollada por el DIE, el marco para las asociaciones estratégicas ha sido diseñado por China, que utiliza su solidez económica e influencia global para impulsar la manera en que se acuerdan estas asociaciones. Otra importante diferencia entre los TLC y las asociaciones estratégicas es que, en los primeros, existe más transparencia y generalmente involucra negociaciones complejas, que son referidas al órgano legislativo para su discusión

y aprobación, por lo que el debate normalmente permea al público. No sucede igual con los acuerdos estratégicos que raramente son discutidos públicamente e incluso sus textos no son publicados para su revisión por los diferentes actores locales. Finalmente, los TLC y EPA son publicados una vez han sido ratificados por las partes, lo cual no ocurre con los acuerdos de asociación estratégica.

De unos veinticuatro países en LAC que mantienen relaciones diplomáticas con China, 10 son socios estratégicos y 7 socios estratégicos integrales, mientras que 21 se han unido a la BRI (tabla 1). Colombia es la única nación del continente que mantiene relaciones diplomáticas con China que no ha acordado una alianza estratégica ni tampoco se ha sumado a la BRI.

	Asociación estratégica	Asociación estratégica integral	Cinturón y Ruta de la Seda	TLC
Antigua y Barbuda	-	-	2018	-
Argentina	2004	2014	2018	-
Bahamas	-	-	2019	-
Barbados	-	-	2019	-
Bolivia	2018	-	2018	-
Brasil	1993	2012	-	-
Chile	2012	2016	2018	2006 y 2017 (China) 2014 (Hong Kong)
Colombia	-	-	-	-
Costa Rica	2015	-	2018	2011
Cuba	-	-	2018	-
Dominica	-	-	2018	-
Ecuador	2015	2016	2018	-
El Salvador	-	-	2018	-
Granada	-	-	2018	-
Guyana	-	-	2018	-
Jamaica	-	-	2019	-
México	2003	2013	-	-
Panamá	-	-	2018	-
Perú	2008	2013	2019	2010
Rep. Dominicana	-	-	2018	-
Surinam	-	-	2018	-
Trinidad y Tobago	-	-	2018	-
Uruguay	2016	-	2018	-
Venezuela	2001	2014	2018	-
Total	10	7	21	3

Tabla 1

China, asociaciones estratégicas, BRI y TLC con países en Latinoamérica y el Caribe

Fuente: recopilación del autor basada en artículos de prensa y declaraciones públicas del Gobierno de la República Popular China. En la tabla se indican años en los que las partes acordaron la colaboración.

La BRI es una iniciativa local con ambiciones globales, propuesta por el presidente chino Xi Jinping en 2013. Con esta idea, se busca promover el comercio, las inversiones y las finanzas en múltiples continentes. Con la propuesta original, se buscaba integrar a Asia, África y Europa y no incluía a LAC. La BRI no involucra la negociación de un tratado internacional y los países se incorporan a la iniciativa a través de la suscripción de un memorando de entendimiento que contiene unos principios generales sin carácter jurídico vinculante, por lo que son instrumentos de *soft law*.

En una reunión celebrada en 2017 entre el entonces presidente argentino Mauricio Macri y su par chino Xi Jinping, este último expresó que LAC era una «extensión natural» al Cinturón y Ruta de la Seda (Barrios 2018). Estas declaraciones fueron seguidas por una invitación formal del Gobierno chino a sus pares de LAC en la Segunda Reunión Ministerial del Foro China-Celac celebrada en Chile en 2018. El llamamiento ha sido respondido positivamente por la mayoría de la región, con muy pocas excepciones (Brasil, Colombia y México). La BRI es una oportunidad para muchos países de la región de acceder a recursos financieros para la actualización de la infraestructura local necesaria para revitalizar el comercio y la inversión esenciales para el desarrollo de LAC.

Se prevé que China utilizará los mecanismos ya existentes, como el Foro China-Celac, las asociaciones estratégicas y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) para incorporar a LAC a la BRI.⁷ China también ha promovido la BRI a través de la Comunidad del Caribe (Caricom) y celebró una conferencia en Granada en octubre de 2019, para explicar los alcances de la iniciativa a los países caribeños.

Algunos de los acuerdos de entendimiento suscritos en LAC dentro del marco de la BRI están disponibles en páginas web de los Gobiernos de la región como, por ejemplo, los firmados por El Salvador y Panamá en 2018. En ambos casos, los documentos mantienen una estructura simple que difiere de los complejos TLC. La lectura de estos documentos confirma su naturaleza de instrumentos de *soft law*. El contenido no es jurídicamente vinculante y en él se enuncian los principios sobre los cuales las partes acuerdan manejar la cooperación que debe ser para el beneficio mutuo. Asimismo, en los memorandos se indican las áreas prioritarias de cooperación, incluyendo la coordinación de políticas públicas, la infraestructura, la facilitación del comercio, la financiación y la promoción de intercambios humanos.

7 Hasta finales de 2019, Ecuador era el único país latinoamericano en unirse formalmente al BAI. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela han sido identificados como miembros potenciales, pero aún no suscriben y ratifican el acta constitutiva de este organismo.

4.4. Participación de China en los foros regionales

China se unió a la OEA como observador permanente en 2004; sin embargo, su papel en este foro ha sido discreto y limitado al apoyo de iniciativas como un programa de becas para estudiantes latinoamericanos interesados en cursar estudios en universidades

chinas (1,5 millones de dólares estadounidenses). El gigante asiático también ha hecho desembolsos y proveído de ayuda en especie para las operaciones del organismo por la cantidad de 6,6 millones de dólares estadounidenses entre 2005 y 2016, monto que casi duplica la ayuda japonesa en el mismo período (OAS 2019).

Al igual que Japón, China también se convirtió en socio del BID en 2008, pero, a diferencia de su vecino asiático, no ha dado la misma importancia a este banco regional. Ello se demuestra por la modesta participación de China en el capital accionario del BID (200 000 dólares estadounidenses) y su limitado poder de voto (0,004 % del total) (BID 2019). La mayor contribución financiera de China a este foro ha sido el cofinanciamiento de un programa para el apoyo de proyectos (Fondo de Cooperación China-LAC) por un monto de dos millardos de dólares estadounidenses. Este apoyo ha sido otorgado dentro del Foro China-Celac que, como explicaremos más adelante, es el escenario más relevante para la interacción de China con sus socios latinoamericanos y caribeños. El BID ha aprobado 51 proyectos en 18 países dentro de este programa por una cantidad total de 1,23 millardos de dólares estadounidenses (Chen 2018).

La poca influencia china en el BID quedó evidenciada en marzo de 2019, cuando Estados Unidos y otros socios decidieron cancelar la reunión anual del organismo que se celebraría en Chengdu (China), porque el Gobierno de ese país se negó a emitir una visa para un representante del Gobierno interino de Venezuela.⁸ China, asumiendo su posición tradicional de no inmiscuirse en los problemas internos de un país, propuso que ninguno de los dos Gobiernos de Venezuela enviara a representantes a la asamblea en Chengdu, pero esta propuesta no obtuvo el consenso necesario, motivo por el cual los otros socios cancelaron la reunión. Ya antes de que estallara la crisis en Venezuela en enero de 2019, Estados Unidos había criticado la celebración de la asamblea anual del BID en China (Cohen 2018), por lo que la situación política de Venezuela luce como una excusa empleada por Estados Unidos para afectar las relaciones de China con LAC, sobre todo en el marco de la guerra comercial que enfrenta a ambas potencias.

Al igual que Japón, China también se unió al Fealac, pero, como explicamos anteriormente, este foro no ha desempeñado un papel relevante en las relaciones Asia-LAC y ha servido a China para apoyar mayoritariamente cursos de entrenamiento.

El Foro China-Celac desempeña un papel estratégico en las relaciones de China con LAC. El foro se creó utilizando como base la Celac, una organización creada por 33 países en Caracas en 2011. La Celac fue promovida por el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez, como una alternativa a la OEA, para promover la integración política, económica, social y cultural de la región. La Celac es una instancia informal sin personalidad jurídica, como lo son la OEA y el BID; por ende, no tiene un soporte organizacional,

8 Juan Guaidó, quien funge como presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela (ANV), se juramentó como presidente interino de ese país en enero de 2019, con base en el artículo 233 de la Constitución de Venezuela. Los antecedentes de esta situación se remontan a la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, que muchos consideran inconstitucional, que aprobó el adelanto de elecciones para mayo, en lugar de en diciembre de 2018. Nicolás Maduro, quien debía terminar su mandato en enero de 2019, fue electo en las elecciones írritas de mayo. En virtud de que las elecciones no fueron válidas, la ANV consideró que se produjo una falta absoluta en la presidencia de la república y el presidente de la ANV debía asumir, interinamente, el cargo hasta la celebración de elecciones válidas. En la práctica, existen dos presidentes: Maduro, que podría considerarse presidente *de facto*, y Guaidó, que es apoyado como el presidente interino.

más allá de la presidencia *pro tempore*, que se rota cada año. Otra característica única de la Celac es que países como Canadá, Estados Unidos, China, Japón y otras naciones europeas no participan en esta iniciativa, en virtud de que la idea original fue formar un fórum exclusivamente de naciones de LAC.

China y la Celac acordaron la creación del Fórum China-Celac, a través de una declaración conjunta firmada al finalizar la Cumbre China-LAC celebrada en Brasil en 2014. El foro no creó una organización internacional; por el contrario, el foro es un mecanismo de *soft law*. Este sistema tiene como mayor órgano de discusión las Reuniones Ministeriales, las cuales se han celebrado en dos ocasiones: la primera en China (2015) y la segunda en Chile (2018).

En la Primera Reunión Ministerial, las partes acordaron apoyar el Plan de Cooperación 2015-2019, así como aprobaron los Arreglos Institucionales y Normas Operativas del Foro (*soft law*). En el Plan de Cooperación, se establecen 13 áreas prioritarias de cooperación, incluyendo política, seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y financiamiento, infraestructura y transporte, energía y recursos naturales, agricultura, manufactura, ciencia y tecnología, aviación y espacio, educación y entrenamiento de recursos humanos, cultura y deportes, prensa y medios de comunicación, turismo, protección del medio ambiente, manejo de riesgos de desastres, erradicación de la pobreza, salud y amistad e intercambios humanos. Estas áreas amplían las enumeradas en el Plan Estratégico chino para LAC, lo que demuestra la influencia de China en la definición de la agenda de cooperación en la región.

En la declaración final de la Segunda Reunión Ministerial, las partes ratificaron su compromiso de continuar, implementando el Plan de Cooperación 2015-2019. Los miembros también acordaron defender la Carta de la ONU, el multilateralismo y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Finalmente, China incluyó en la declaración final una invitación a todos los países de la región a unirse a la BRI.

Desde la creación del foro, el país asiático ha enfatizado que este espacio es la plataforma principal para la promoción de las relaciones y cooperación entre China y LAC (Ministry of Foreign Affairs, of the People's Republic of China 2016a). Utilizando esta plataforma, China ha lanzado varios programas de financiación para los miembros del Celac (Ministry of Foreign Affairs, of the People's Republic of China 2016a):

a) Préstamos preferenciales: este programa pone a disposición de los miembros del Celac la cantidad de 10 mil millones de dólares estadounidenses para préstamos concesionales y créditos preferenciales para operaciones de importación. El Ministerio de Comercio de China maneja

este programa conjuntamente con el China EXIM Bank. Los préstamos son denominados en renminbi y proveen de financiamiento de hasta del 100 % del valor del proyecto o del valor del contrato.

b) Programa especial de préstamos para infraestructuras:

este programa es por la cantidad de 20 millardos de dólares estadounidenses y es manejado por el CDB. Los préstamos son otorgados en condiciones de mercado y promueven la participación de empresas chinas en proyectos de infraestructura en la región.

c) Fondo de cooperación China-LAC: el Banco Popular de China maneja este fondo, que cuenta con recursos hasta por la cantidad de cinco millardos de dólares estadounidenses divididos en dos tramos. El primer tramo es de dos millardos de dólares estadounidenses y es administrado a través del BID. El segundo tramo (tres millardos de dólares estadounidenses) es un fondo de capital privado, tutelado por la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma y es operado por el China EXIM Bank (China's Private Equity Fund for Latin America and the Caribbean).

d) Fondo para la cooperación agrícola China-LAC: este fondo cuenta con 50 millones de dólares estadounidenses y es dirigido por el Ministerio de Agricultura de China, para apoyar proyectos de cooperación agrícola en la región.

Como vemos, China ha puesto poco más de 35 millardos de dólares estadounidenses a disposición de la región a través del Foro China-Celac, lo cual ha sido recibido con beneplácito por países que están ávidos de recursos y, normalmente, se enfrentan a retos para acceder a financiamiento en mercados internacionales. A su vez, el foro es positivo para China, que promueve sus empresas, accede a energía y recursos naturales y establece la agenda de cooperación sin la interferencia de Estados Unidos, Japón o Europa.

Aparte de los foros regionales mencionados anteriormente, China ha establecido mecanismos de cooperación con la CAN desde 2001, cuando suscribió un acuerdo para promover cooperación y consulta. Este acuerdo fue seguido por otro suscrito en 2005, en el cual acordaron cooperar en múltiples áreas (por ejemplo, cooperación Sur-Sur, comercio, inversiones, energía, infraestructura y tecnología).

China se unió a la Alianza del Pacífico como observador en 2013; sin embargo, ese país no ha estado muy activo en esta plataforma y pocos creen que el gigante asiático busque tener un papel más protagónico en esta asociación, dado lo limitado de su ámbito y la participación de Estados Unidos, Japón y otros países europeos.

5 Conclusiones

Los países de LAC han mantenido relaciones con Asia durante años. Estos lazos fueron muy tenues al principio, en virtud de la lejanía y de que LAC cultivaron más sus conexiones con sus vecinos del norte y Europa. Esta realidad comenzó a cambiar a mediados del siglo XX, primero con el resurgimiento económico de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, seguido por el súbito desarrollo económico de Corea del Sur y la eclosión de China como una potencia mundial, todo lo cual contribuyó a elevar la importancia global de Asia, al punto de que muchos argumentan que estaremos viviendo en el Siglo Asiático a partir de 2020.

Mientras que China y Japón son conscientes del papel fundamental que desempeñan en la economía global y han diseñado planes para cultivar sus relaciones económicas, inversiones y cooperación para el desarrollo con la mayoría de las regiones, incluyendo LAC, pocos Gobiernos latinoamericanos han tenido la sapiencia de preparar, discutir e implementar planes de cómo insertarse positivamente en este nuevo entorno mundial. Como consecuencia de esta falta de visión estratégica, LAC marchan detrás de Asia en términos de productividad, crecimiento económico y muchos otros indicadores de integración económica global. Una de las aproximaciones que pueden utilizarse para contribuir a cerrar esta brecha es estudiar los instrumentos utilizados por estas naciones asiáticas para desarrollar sus actividades económicas en LAC.

Como se ha explicado en este ensayo, Japón ha optado por una perspectiva de *hard law* en su acercamiento hacia LAC. Como fuera ratificado por el primer ministro Abe en 2014, Japón se plantea fomentar en la región una mejor interconexión para apoyar un orden económico libre y abierto. Abe también se propone impulsar un sistema multilateral fundamentado en un Estado de derecho donde se establezcan regulaciones internacionales para todos los actores globales. El planteamiento seguido por Japón en la región respeta y, en muchos casos, se alinea con la política exterior de EUA para LAC.

Los planes nipones para el fomento de sus relaciones con LAC han sido implementados a través de instrumentos jurídicamente vinculantes, como los EPA y el CPTPP, para impulsar su comercio e inversiones, así como su participación activa en el BID, que es un organismo multilateral formal, en el cual convive con otras naciones como China, Canadá, Estados Unidos y otros países europeos. En el caso de la cooperación para el desarrollo, Japón ha provisto la ODA como miembro del DAC y ha respetado los estándares formales establecidos por dicho órgano. Gracias al cumplimiento de los estándares globales para entrega de la ODA, la suscripción de EPA y la participación de Japón en el BID, no es difícil obtener datos y analizar la manera en la que ese país promueve sus vínculos con LAC.

China ha seguido una estrategia diferente a la adoptada por su vecino asiático y combina los instrumentos de *hard law* usados por Japón con nuevos mecanismos que podrían catalogarse como *soft law*. Esta plataforma ecléctica le ha permitido a China manejar sus relaciones con los países de la región de una manera flexible y alejada, a veces, de los centros de poder global, particularmente Estados Unidos, Europa y Japón. Utilizando esta plataforma, China ha suscrito TLC con tres países latinoamericanos y se ha unido a organizaciones regionales como la OEA y el BID, que se formaron a través de instrumentos de *hard law*. Sin embargo, China ha puesto mayores esfuerzos diplomáticos y financieros en el uso de mecanismos de *soft law*, como lo son las asociaciones estratégicas, la BRI y el Foro China-Celac.

Las asociaciones estratégicas y la BRI son ideas que se originaron en China y que, una vez diseñadas por el Gobierno de ese país, han sido impulsadas a otros continentes incluyendo LAC, en cuyo caso responde al Plan de Cooperación China-LAC 2015-2019. En el caso del Foro China-Celac, este fue acordado a través de una resolución conjunta y no de un convenio constitutivo o tratado y funciona de acuerdo con los Arreglos Institucionales y Normas Operativas del Foro, que es una herramienta de *soft law*. Finalmente, China promueve una agenda de cooperación Sur-Sur, que no necesariamente sigue los estándares establecidos por el DAC, y publica información limitada acerca del monto y el tipo de asistencia al desarrollo, lo que dificulta el examen de dicha cooperación.

Si tomamos en cuenta el estado actual de las relaciones China-Estados Unidos y la prioridad otorgada por China a la BRI como herramienta para expandir su influencia global, luce poco probable que el gigante asiático realice un cambio drástico en la forma en que promueve sus relaciones económicas con países en desarrollo. Si bien China ha apoyado a la OMC y su entramado legal desde que se unió a esa organización en 2001, la situación actual sugiere que se deberían dirigir mayores esfuerzos a entender un poco más los mecanismos de *soft law* ideados por China y cómo estos pueden afectar al orden económico global en los próximos años. China no participó en el diseño del marco legal de la OMC y, hasta hace poco, fue un receptor pasivo del DIE; sin embargo, esta nación ha tomado una posición más asertiva, creando nuevas herramientas internacionales, por lo que cabría preguntarse hasta qué punto los marcos conceptuales y teóricos usados hasta ahora son adecuados para entender esta nueva realidad. Por lo pronto, pareciera que no lo son; al menos es lo que sugiere la manera en que China se ha relacionado con LAC, donde la prioridad ha sido flexibilidad e informalidad en los acuerdos, en lugar de fórmulas legales rígidas que pudiesen dificultar sus operaciones en el continente americano.

Finalmente, los cambios recientes en la política exterior nipona hacia LAC abren nuevas oportunidades de investigación acerca de cómo puede insertarse la región en la Estrategia Indo-Pacífico

Libre y Abierto diseñada por ese país y las posibilidades de éxito de esta iniciativa para contrarrestar la influencia que China busca tener con la BRI.

6 Bibliografía

- ABBOT K, KEOHANE R, MORAVCSIK A, SLAUGHTER A, SNIDAL D (2000). The Concept of Legalization 54(3) International Organization: 401-419.
- ABE S (2014). Juntos Bringing Infinite Depth to Japan-Latin America and the Caribbean Cooperation. https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201408/140802seisaku_en.html, acceso 14 de octubre de 2019.
- AVENDAÑO R, MELGUIZO A, MINER S (2017). Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin America Center and the OECD Development Centre, Washington.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2018). Foreign Direct Investment in Brazil Report 2018. Banco Central Do Brasil.
- BARRIOS R (2018). China's Belt and Road Lands in Latin America. China Dialogue (online). <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/10728-China-s-Belt-and-Road-lands-in-Latin-America>, acceso 11 de julio de 2018.
- BID (2017) Informe Anual 2016.
- BID (2018). Informe Anual 2017.
- BID (2019). Informe Anual 2018.
- BORETTO M (2012). *Soft Law: Nuevos Enfoques para el Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional de la Propiedad Intelectual*. *Ars Boni et Aequi* 8(2):81-144.
- CAF/OECD/ECLAC (2015). Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China. OECD Publishing, París.
- CHEN Y (2018). Statement by the Alternate Governor for China. IDB Annual Meeting of the Boards of Governors, Mendoza, Argentina, 24 de marzo de 2018.
- CHINA-CELAC FORUM (2015). China-Latin American Cooperation Countries Plan (2015-2019). http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj_3/t1230944.htm, acceso 15 de octubre de 2019.
- COHEN L (2018). Corrected-RPT-US., China Rivalry Poses Risks, Benefits for Latin America, Reuters, 5 de abril de 2018. <https://www.reuters.com/article/usa-trade-china-latin-america/corrected-rpt-u-s-china-rivalry-poses-risks-benefits-for-latin-america-idUSL2N1RH2ED>, acceso 14 de octubre de 2019.
- DEVLIN R, KAHN T (2016). Latin American Trade with India and China: The Region Needs a «Business Plan». En: Roett R, Paz G (eds.). *Latin America and the Asian Giants*. Brookings Institution, Washington, pp. 133-181.
- DREHER A, FUCHS A, PARKS B, STRANGE A, TIERNEY M (2017). Aid, China and Growth: Evidence from New Global Development Finance Dataset. AidData, Working Paper 46.
- ECLAC (2013). Chinese Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. ECLAC Working Document, Santiago.
- ECLAC (2018). Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean. ECLAC, Santiago.
- EL ECONOMISTA (2013). Japón descarta entrar en Alianza del Pacífico. *El Economista* (online). <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Japon-descarta-entrar-en-Alianza-del-Pacifico-20130522-0174.html>, acceso 14 de octubre de 2019.
- FEALAC (2019). Overview. <http://www.fealac.org/new/about/overview.jsp>, acceso 14 de octubre de 2019.
- FENG Z, HUANG J (2014). China's Strategic Partnership Diplomacy: Engaging with a Changing World. European Strategic Partnerships Observatory, Working Paper 8.
- GALLAGHER K (2016). *The China Triangle*. Oxford University Press, Nueva York.
- GALLAGHER K, MYERS M (2019). China-Latin America Finance Database. *Inter-American Dialogue*, Washington.

- GALLAGHER K, IRWIN A, KOLESKI K (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. The Inter-American Dialogue, Washington.
- GAZIZ O (2018). Pence says China is Engaged in «Unprecedented Effort» to Influence Americans. CBS News (online). <https://www.cbsnews.com/news/pence-set-to-accuse-china-of-interfering-in-u-s-policies-politics-in-speech/>, acceso 14 de octubre de 2019.
- GRISANTI A, LALAGUNA G (2018). El Arte de la Deuda: China, Mas del Default que de Nuevo Endeudamiento. Prodavinci (online). <https://prodavinci.com/el-arte-de-la-deuda-china-mas-cerca-del-default-que-de-nuevo-financiamiento/>, 14 de octubre de 2019.
- GU J, CHEN Y, HAIBIN W (2016). China on the Move: The «New Silk Road» to International Development Cooperation? En: Gu J, Shankland A, Chenoy A (eds.). *The BRICS in International Development*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 119-138.
- HIRATSUKA D, ISONO I, SATO H (2011). Japan. En: Kawai M, Wignaraja G (eds.). *Asia's Free Trade Agreements: How is Business Responding?* Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, pp. 77-105.
- HORISAKA K (2005). Japan and Latin America – Missing Strategies and Political Will. En: Jörg Faust J, Mols M, Kim W (eds.). *Latin America and East Asia – Attempts at Diversifications: New Patters of Power, Interest and Cooperation*. Lit Verlag Münster, Seúl, pp. 147-161.
- HOSONO A (2017). *Asia-Pacific and Latin America: Dynamics of Regional Integration and International Cooperation*. ECLAC, International Trade Series No. 132, Santiago.
- IDB (2013). *Japan and Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Trans-Pacific Relationship*. IDB, Washington.
- JIABAO W (2004). Vigorously Promoting Comprehensive Strategic Partnership between China and the European Union. Speech delivered at the China-EU Investment and Trade Forum, Bruselas. <http://www.chinamission.be/eng/zt/t101949.htm>, acceso 14 de octubre de 2019.
- KAHN T (2016). *A Virtuous Cycle of Integration: The Past, Present and Future of Japan-Latin America and the Caribbean Relations*. IDB, Washington.
- KATO H (2016). Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy. En: Kato H, Page J, Shimomura Y (eds.). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post – 2015 Agenda*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 1-18.
- KENNEDY D (2013). Law and the Political Economy of the World. *Leiden Journal of International Law* 26:7-58.
- KUWAYAMA M (2015). Japan-Latin America Relations: Then and Now. *Mundo Asia Pacífico* 4(7):6-42.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIR OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016a). Basic Information about China-CELAC Forum. http://www.chinacelacforum.org/eng/ltjj_1/P020161207421177845816.pdf, acceso 14 de octubre de 2019.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIR OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016b). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml, acceso 14 de octubre de 2019.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (2015). Japan's Official Development Assistance Charter. <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.
- MIYACHI T (2017). Japan and the Asia-Latin American Connection in the Twenty First Century. Congreso de Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas, Montevideo, Uruguay, 26-28 de julio de 2017.
- NAKAMAE T (2018). Indo-Pacific-LAC: The Role of Japan-LAC in the Indo Pacific Era. Speech delivered at the Japan's Latest Moves in LAC – Reshaping the Partnership. The Dialogue, Washington, 11 de diciembre de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=neZ3MQkpZpE&t=2808s>, acceso 17 de octubre de 2019.
- OAS (2019). Permanent Observers Profile. http://www.oas.org/en/ser/dia/permanent_observers/countries.asp, acceso 14 de octubre de 2019.
- OEDC (2019). What is ODA? OEDC, 29 de abril de 2019. <https://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.

- PÁRRAGA M (2011). Venezuela Oil Sector Gets \$ 1.5 bln Loan from Japan. Reuters (online), 29 de junio de 2011. <https://www.reuters.com/article/venezuela-japan-oil-idUSN1E75R19420110628>, acceso 14 de octubre de 2019.
- PAZ G (2016). Introduction: Assessing Latin America's Relations with the Asian Giants. En: Roett R, Paz G (eds.). *Latin America and the Asian Giants/Evolving Ties with China and India*. Brookings Institution, Washington, 1-18.
- PRESIDENT OF THE UNITED STATES (2017). *National Security Strategy*. The White House, Washington. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.
- PWC (2017). *The Long View: How Will the Global Economic Order Change by 2050?* PwC. <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.
- RAUSTIALA K (2005). Form and Substance in International Agreements 99(3). *American Journal of International Law*, pp. 581-614.
- ROMEI V, REED J (2019). The Asian Century is set to Begin, *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/520cb6f6-2958-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7>, acceso 14 de octubre de 2019.
- SHAMBAUGH D (2013). *China Goes Global*. Oxford University Press, Nueva York.
- SHIMOMURA Y (2016). The Political Economy of Japan's Aid Policy Trajectory: with Particular Reference to the Changes and Continuity under the ODA Charter. En: Kato H, Page J, Shimomura Y (eds.). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post – 2015 Agenda*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 72-87.
- SHIXUE J (2008). The Chinese Foreign Policy Perspective. En: Roett R, Paz G (eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Brookings Institution, Washington, pp. 27-43.
- THE ECONOMIST (2018). The Blossom and the Passion Flower, Taiwan's Long Relationship with Paraguay Continues to Pay Off. *The Economist* (online). <https://www.economist.com/the-americas/2018/07/19/taiwans-long-relationship-with-paraguay-continues-to-pay-off>, acceso 14 de octubre de 2019.
- THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2011). *China's Foreign Aid (White Paper)*. The State Council of the Popular Republic of China.
- THE STATE COUNCIL OF THE POPULAR REPUBLIC OF CHINA (2014). *China's Foreign Aid*. The State Council of the Popular Republic of China.
- UNECOSOC (2013). *South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges*. Conference of Southern Providers of Development Cooperation. <https://www.un.org/ecosoc/en/events/2013/conference-southern-providers-development-cooperation-south-south-cooperation-issues-and>, acceso 14 de octubre de 2019.
- XIANG L (2016). China Goes Geopolitical in its Strategic Partnership with Latin America. En: Roett R, Paz G, *Latin America and the Asian Giants*. The Brookings Institution, Washington, pp. 64-68.
- YAMAOKA K (2015). Japan's Relations with Latin America and the Caribbean. En: Dominguez J, Covarrubias A (eds.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge, Nueva York, pp. 235-246.
- ZHANG Q (2015). China's Relations with Developing Countries: Patterns, Principles, Characteristics, and Futures Challenges. En: Freeman C (ed.). *The Handbook on China and Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, pp. 51-70.

La política comercial y su impacto en las elasticidades del precio e ingreso del comercio exterior en sectores muebles, calzado y prendas de vestir en Argentina 2003-2015

Commercial policy impact on furniture, shoes and clothing's income and price elasticity in Argentina 2003-2015

Anahi Verónica RAMPININI
anahi.rampinini@gmail.com
Universidad Nacional de Quilmes
(Argentina)

Nicolás Hernán ZEOLLA
nicolaszeolla@gmail.com
Universidad Nacional de San Martín
(Argentina)

Lisandro MONDINO
lisandromondino@gmail.com
Centro de Investigación
de los Trabajadores
(Argentina)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Elasticidades del precio y cantidad del comercio exterior**
- 3. La política argentina de administración del comercio exterior**
- 4. Sectores que estudiar, construcción de la muestra y metodología**
 - 4.1. Sectores que estudiar**
 - 4.2. Muestra**
 - 4.3. Criterio de identificación**
- 5. Resultados**
 - 5.1. La dinámica importadora**
 - 5.2. Elasticidades del comercio exterior**
 - 5.3. Escenarios alternativos**
- 6. Conclusiones**
- 7. Referencias**

La política comercial y su impacto en las elasticidades del precio e ingreso del comercio exterior en sectores muebles, calzado y prendas de vestir en Argentina 2003-2015

Commercial policy impact on furniture, shoes and clothing's income and price elasticity in Argentina 2003-2015

Anahi Verónica RAMPININI
anahi.rampinini@gmail.com
Universidad Nacional de Quilmes
(Argentina)

Nicolás Hernán ZEOLLA
nicolaszeolla@gmail.com
Universidad Nacional de San Martín
(Argentina)

Lisandro MONDINO
lisandromondino@gmail.com
Centro de Investigación
de los Trabajadores
(Argentina)

Citar como/Cite as:

Rampinini AV, Zeolla NH, Mondino L (2021). La política comercial y su impacto en las elasticidades del precio e ingreso del comercio exterior en sectores muebles, calzado y prendas de vestir en Argentina 2003-2015. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):120-141.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.450

Resumen

En el presente trabajo, se tiene como objetivo evaluar el impacto de la política de administración comercial, particularmente las licencias no automáticas (LNA) y la declaración jurada anticipada de importación (DJAI), sobre las elasticidades del precio e ingreso de las importaciones en Argentina, con base en microdatos de aduana, para los sectores muebles, calzado y prendas de vestir entre los años 2003 y 2015. Se comprueba que, a partir de la intensificación de estas medidas en 2008, y posteriormente en 2012, tanto las LNA como la DJAI redujeron las elasticidades en promedio para todos los sectores afectados, del $-1,13$ al $-0,2$, en el caso de la elasticidad del precio, y del 4 al 2,5, en el caso de la elasticidad del ingreso. Se corrieron test de cambio estructural y proyección de escenarios alternativos para dar robustez a la estimación. Esto implica que las medidas de política comercial implementadas fueron instrumentos efectivos para moderar el crecimiento de las importaciones en la fase de recuperación del ciclo económico poscrisis internacional.

JEL: L52, F16, B17.

Palabras clave: política comercial, elasticidades del comercio exterior, DJAI, LNA, Argentina.

Abstract

The objective of this paper is to evaluate the impact of trade administration policy, particularly Non-Automatic Licenses (LNA, Spanish initials) and the Anticipatory Imports Declaration (DJAI, Spanish initials), on the price and income elasticities of imports into Argentina, based on customs microdata, for the furniture, footwear and clothing sectors between 2003 and 2015. As a result of the intensification of these measures in 2008, and subsequently in 2012, both the LNA and the DJAI reduced the average elasticities for all affected sectors, from -1.13 to -0.2 in the case of price elasticity and from 4 to 2.5 in the case of income elasticity. Structural change tests and projection of alternative scenarios were run to give robustness to the estimate. This implies that the trade policy measures implemented were effective instruments for moderating import growth in the recovery phase of the economic cycle after the international crisis.

JEL: L52, F16, B17.

Keywords: Commercial Policy, international trade elasticities, DJAI, LNA, Argentina.

1 Introducción

La administración del comercio tiene muchos antecedentes como mecanismo de política de promoción del desarrollo. Está claro que la política comercial sola no es suficiente; sin embargo, la historia económica demuestra que este tipo de políticas han sido fundamentales para motorizar y encauzar procesos de crecimiento, industrialización y avance tecnológico que permitieron la mejora en el nivel de vida de la población de los países que hoy definimos como desarrollados (Chang 2004, 2003). Los objetivos específicos que persigue esta política en los países periféricos y en vías de desarrollo son múltiples: evitar el flujo de divisas hacia el exterior producto del incremento de importaciones, fortalecer y desarrollar a proveedores locales a través de un proceso de sustitución de importaciones, preservar los niveles de empleo o administrar la demanda de bienes finales, entre otros (Cimoli *et al.* 2017, Padilla Pérez 2014).

A partir del estallido de la crisis internacional de las hipotecas *subprime*, se ha evidenciado un aumento de la aplicación de instrumentos de política comercial relativamente modernos, como las licencias no automáticas (en adelante, LNA), tanto por parte de países desarrollados como por países en desarrollo (Tussie y Curran 2010).

En el caso argentino, la adopción de este tipo de política de regulación comercial muy activa tuvo como propósito desmotivar y disminuir las importaciones, incentivando la producción de bienes nacionales (Heyn y Moldovan 2011, OMC 2013). Esta medida fue implementada desde 2003 a 2015 y atravesó por varias etapas de diversa intensidad en función de cada sector afectado. En líneas generales podría decirse que, a partir de 2007, la medida adquiere importancia en una mayor cantidad de sectores industriales de la economía argentina. En el caso de los bienes finales, algunos de los sectores más regulados por este tipo de política fueron el de calzado, muebles y prendas de vestir, generando efectos positivos para el mercado local (Dicovski y Grosso 2009, Rampinini 2016).

Adicionalmente, la persistencia de la política de administración del comercio exterior por aproximadamente ocho años, según cada sector, generó un conjunto de efectos que salen de la coyuntura y podrían insertarse en lo estructural; es decir, la regulación sobre la demanda de importaciones de bienes finales no solo generó un incremento de la producción, sino que evitó el comportamiento estructural que han tenido las importaciones en períodos previos a la aplicación del instrumento, impidiendo que la recuperación de la economía poscrisis internacional se tradujera en un aumento desmedido en la demanda de bienes extranjeros (Dalle y Lavopa 2010). Esta mayor demanda fue canalizada hacia el consumo de bienes nacionales, generando incrementos en la producción del bien final.

Esto, a su vez, generó efectos positivos a nivel sectorial, ya que mantuvo los niveles de consumo, de empleo y rentabilidad en los sectores (Rampinini 2016).

Bajo este contexto, el objetivo del presente trabajo será evaluar, con base en microinformación de aduana, el impacto de la política comercial sobre las elasticidades del comercio exterior a nivel sectorial en Argentina entre 2003 y 2015.

A nivel de las medidas, será de especial interés evaluar los efectos de la aplicación de LNA y, posteriormente, de la declaración jurada anticipada de importaciones (DJAI) sobre las elasticidades del comercio exterior de bienes finales en los sectores más afectados. A nivel sectorial, utilizando la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU) en su revisión 3.1, se considerarán los siguientes sectores: la fabricación de muebles, que corresponde al CIIU 361 (sin autopartes, partida 9401 y con somieres, partida 9404); el sector del calzado, que corresponde al CIIU 192 (sin partes de calzado, partida 6406), y la fabricación de prendas de vestir, que corresponde al CIIU 181.

El aporte de este trabajo será empírico y teórico. Los microdatos corresponden a información desagregada de comercio exterior con base en información de aduana e indicadores económicos sectoriales. A partir de allí, se construirá el índice de protección (IP), con el que se medirá la intensidad de la medida de política comercial, y una serie de tipo de cambio real multilateral sectorial (TCRMS), para cada rama industrial seleccionada. Luego, se calcularán las elasticidades del comercio exterior, estudiando el impacto de la política comercial sobre los flujos de importación.

El trabajo se divide en seis epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo epígrafe se da cuenta de los antecedentes de estudios de elasticidades del comercio exterior. En el tercero, se describe en qué consistieron las medidas de administración del comercio exterior en Argentina y la dinámica de los sectores alcanzados. En el cuarto epígrafe se presenta el enfoque empírico, las variables y las hipótesis que testear, la muestra, la construcción de las variables y las fuentes de información. En el quinto epígrafe, se exponen los resultados de la estimación y algunos ejercicios empíricos adicionales. Finalmente, se presentarán las conclusiones.

2 **Elasticidades del precio y cantidad del comercio exterior**

La elasticidad-precio de la demanda de importaciones (exportaciones) se define como el cambio porcentual en la cantidad demandada de importaciones (exportaciones) ante un cambio del 1 % en el precio relativo. La elasticidad-ingreso se define como el

cambio porcentual en la demanda de importaciones (exportaciones) frente a un cambio del 1 % en el ingreso del país demandante. Los estudios contemplados en este epígrafe demuestran que las importaciones dependen, principalmente, del aumento del ingreso real de la economía y de las modificaciones de los precios relativos. Por este motivo, para calcular las elasticidades del comercio, en estos trabajos se relacionan los volúmenes importados con los precios relativos de las importaciones y el ingreso doméstico, ya que suponen dos tipos de efectos: el efecto ingreso, donde el crecimiento de la renta de nuestros socios aumenta la demanda de los productos que vende Argentina y viceversa, y el efecto del precio, donde la relación de precios promedio de nuestros socios y los precios de los bienes producidos en nuestro país modifican la evolución de las cantidades importadas y exportadas (Berrettoni y Castresana 2009). En función de ello, la variable que suele utilizarse para medir el efecto ingreso es la renta nacional, siendo un aproximado de ello el producto interno bruto (PIB) a precios constantes y, para el segundo efecto, suele utilizarse el tipo de cambio real multilateral general, en lugar de los precios relativos (Zack y Dalle 2015, Bus y Nicolini-Llosa 2007).

A su vez, los hallazgos en relación con los cálculos de elasticidades realizados para Argentina, que interesan al presente trabajo, demuestran que un proceso de crecimiento económico sostenido se encuentra acompañado por un incremento de las importaciones. Uno de los estudios pioneros en abordar las primeras estimaciones es el de Díaz-Alejandro (1970), que encuentra, para el período 1947-1965 en Argentina, una elasticidad ingreso de 2,60 y ninguna significatividad para el precio (tipo de cambio). Sin embargo, para períodos más recientes, se encuentra una relación de significatividad con el tipo de cambio real, aunque en menor medida que el ingreso; por ejemplo, las estimaciones de Bus y Nicolini-Llosa (2007) dan cuenta de una elasticidad del ingreso de 1,46 y una elasticidad del precio de -0,4 para el período 1970-1989 y elasticidades de 3,81 para el ingreso y de -0,44 con respecto al precio, para el período 1990-2007. En trabajos más contemporáneos, como el de Zack y Dalle (2014), se obtiene para el período 1996-2013 una elasticidad de ingreso en las importaciones de 1,81 y de -0,34 para la elasticidad del precio. Berrettoni y Castresana (2017) obtienen para el período 1993-2008 un resultado de 2,76 para la elasticidad del ingreso y de -0,34 para la elasticidad del precio. Por último, Ottone (2016) encuentra, para el período 1993-2016, elasticidades de 2,86 para el ingreso y -0,19 de precio. Bussière *et al.* (2017) estiman elasticidades de las exportaciones medidas en valores y en cantidades para países desarrollados y en desarrollo, donde encuentran que Argentina está entre los más bajos, con una elasticidad cercana a cero para las exportaciones medidas en valores y menor a cero cuando se mide solo en cantidades.

Como destacan Garris *et al.* (2012), en muchos de estos estudios se concluye que las importaciones son más sensibles que las exportaciones al tipo de cambio y al ingreso. Incluso De Ángelis (2017) menciona que

las exportaciones parecen tener un comportamiento más estable que las importaciones y que la elasticidad ingreso de las importaciones resulta mayor que la de las exportaciones, es decir que cuando el mundo crece compra más pero menos de lo que le compramos nosotros cuando crecemos, dando lugar a los tradicionales problemas de estrangulamiento externo en el balance de pagos (De Ángelis 2017, p. 162).

En este sentido, varios trabajos avalan este argumento para diferentes períodos de Argentina mostrando que, ante un incremento en el tipo de cambio real, no se producirían modificaciones en las exportaciones, a corto plazo, mientras que encuentran que la elasticidad del precio de las importaciones resulta significativa tanto a corto como a largo plazo (Berrettoni y Castresana 2009, Garris *et al.* 2012). Esto hace de la administración comercial una herramienta fundamental para generar un cambio estructural en el comportamiento de las elasticidades, tanto en el ingreso como en el precio de las importaciones.

A grandes rasgos, los datos expuestos en los gráficos 1 y 2 a continuación desvelan estos comportamientos, observándose una relación clara, por lo menos, hasta 2010 en el comportamiento de las importaciones tanto en dólares como en kilogramos con respecto al PIB, aunque no tan clara con respecto al TCRM general de la economía.

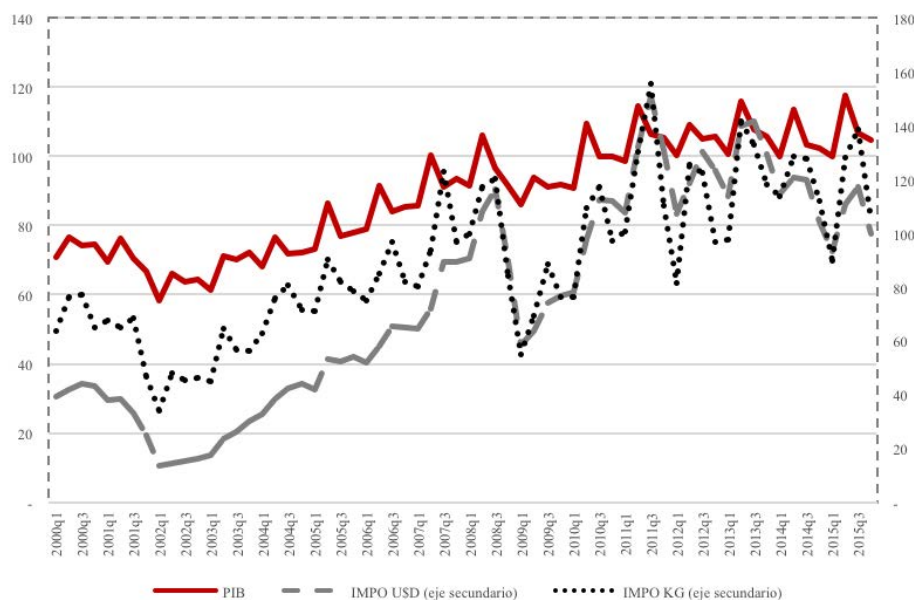


Gráfico 1

Evolución del PIB a precios constantes en 2004 y de las importaciones en dólares, base 100 = 2010

Fuente: elaboración propia con base en datos del Indec y el CEI. El TCRM es de importación, ya que está calculado en función a la participación que tienen los principales socios de importación en el total importado del país; para más información, véase epígrafe 4.2, «Muestra».

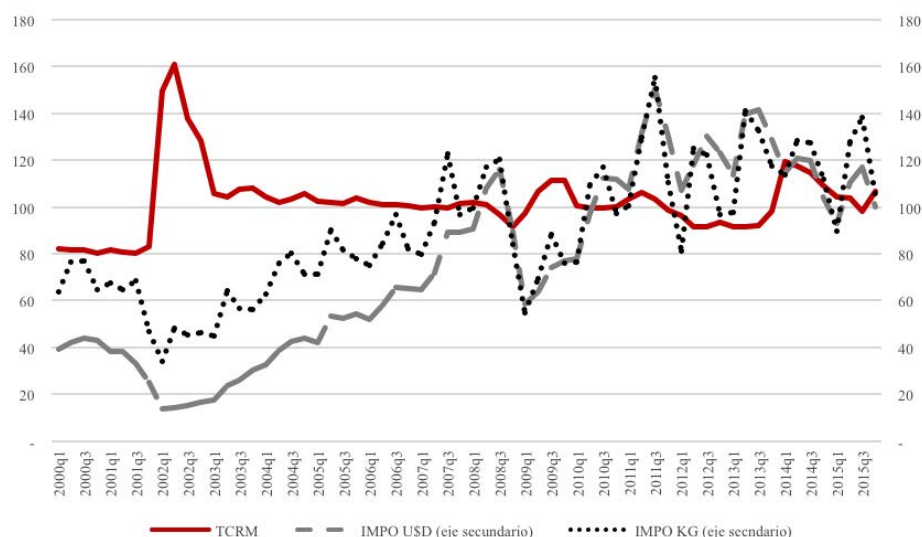


Gráfico 2

Evolución del TCRM de importación y de las importaciones en miles de dólares, base 100 = 2010

Fuente: elaboración propia con base en datos del Indec y el CEI. El TCRM es de importación, ya que está calculado en función a la participación que tienen los principales socios de importación en el total importado del país; para más información, véase el epígrafe 4.2, «Muestra».

La relación antes descrita se puede observar algo alterada a partir de 2013, donde las importaciones caen en ese año, mientras que el PIB se observa estable y, recién para 2015, comienza a desacelerarse. En cuanto al TCRM, no parece haber contribuido con la caída de las importaciones ya que, en líneas generales, este se aprecia desde 2011 y, recién para 2014, se devalúa. Este cambio en el comportamiento de las importaciones puede ser producto de la administración comercial que, recién para 2013, con la implementación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (en adelante, DJAI), abarca a todos los sectores de la economía. No obstante, previamente, durante los años 2007, 2008 y 2009, la implementación de las LNA abarcó un número significativo de posiciones arancelarias del nomenclador común del Mercosur (en adelante, NCM), que representaban un monto importante del total importado por los sectores económicos para estudiar, como se abordará más adelante.

3 La política argentina de administración del comercio exterior

Los certificados de importación (CI) tienen origen en las negociaciones comerciales multilaterales celebradas entre 1973 y 1979 durante la Ronda de Tokio, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Allí se establece el Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, a

través del Acuerdo Relativo de Medidas No Arancelarias, que entró en vigor el 1 de enero de 1980. Durante la Ronda de Uruguay, entre los años 1986 y 1994, este acuerdo fue revisado, a fin de reforzar las disciplinas en materia de transparencia y notificaciones. Esta nueva etapa entró en vigencia el 1 de enero de 1995, con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con la cual todos los acuerdos previos pasan a tener un carácter obligatorio para los países que forman parte de la organización, a diferencia del GATT, donde la adhesión a determinados reglamentos o acuerdos era optativa.

Los principales objetivos del Acuerdo Relativo de Medidas No Arancelarias son simplificar los procedimientos para el trámite de licencias de importación, darles transparencia, garantizar la aplicación y administración justas y equitativas de esos procedimientos y evitar que los procedimientos aplicados para la concesión de licencias de importación tengan, por sí mismos, efectos de restricción o distorsión de los flujos comerciales. Existen dos tipos de trámites de licencias de importación: una es de aprobación automática (LA) y la otra es de carácter no automático (LNA). Para la tramitación de las LA, las autoridades nacionales deben expedirse en el plazo máximo de 10 días hábiles a partir de su petición. Su justificación responde a fines meramente de control y recopilación de datos estadísticos. En el caso de las LNA, las autoridades deben expedirse en el plazo de 30 días hábiles, con posibilidad de ampliarse a 60 días hábiles como máximo, en el caso de que todas las solicitudes se examinen en forma simultánea. A su vez, el período de validez de la licencia, una vez concedida, previa a la embarcación de la mercancía, debe ser razonable y no tan breve que impida las importaciones. El trámite de licencias no automáticas se utiliza para administrar restricciones al comercio, tales como las restricciones cuantitativas que se justifican en el marco jurídico de la OMC; es decir, su aplicación se justifica bajo la aprobación de compras en circunstancias en que existen objetivos de mercado específicos, acordados en el marco de la OMC, por temas relacionados a calidad o sanidad, entre otros (Heyn y Moldovan 2011). Sin embargo, su aplicación no deberá tener en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción y ha de guardar relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación esté destinada. En el caso de denegarse una licencia, se comunicarán, previa petición, las razones de la denegación al solicitante y este tendrá derecho a recurso o revisión de la decisión. Los países que modifiquen o apliquen las licencias se encuentran obligados a notificar al Comité de Licencias de Importación de la OMC, dentro de los 60 días siguientes a su publicación, los productos afectados y los organismos y procedimientos involucrados en el trámite (OMC 2016).

La aplicación de las LNA y LA en Argentina, que ha tenido la forma de certificado de importación, se fundamentó en las dispo-

siciones del artículo 3.º del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación aprobado por la OMC, según los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley número 24425, sancionada y promulgada en 1994, donde se establecen los plazos y regulaciones pertinentes.

En cuanto a la instrumentación de las LA, en Argentina, denominadas «licencias automáticas previas a la importación» (LAPI), durante la etapa *i*), su trámite era sencillo, al requerir poca información: se gestionaban a través de la carga de los datos de importación en un formulario especial en el sistema informático de aduana, al momento de realizar el trámite de importación. La finalidad de las LA era recopilar datos estadísticos y de control y se otorgaban en todos los casos, con el solo requisito de cumplir con las formalidades establecidas en la normativa, en un plazo de 2 a 10 días hábiles máximo, utilizando el criterio de análisis simultáneo de solicitudes (OMC 2013). Dado que este instrumento no tuvo fines restrictivos de los flujos comerciales, no será tenido en cuenta en el presente análisis.

En referencia a la instrumentación de la LNA, estas se tramitaban a través de la presentación de un certificado de importación, el cual debía ser presentado conjuntamente con el resto de la documentación de la importación ante la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Industria y Comercio. Las licencias eran de carácter intransferible; no podían ser prorrogadas, pero se podía extender o emitir una nueva licencia, cuyo trámite podrá realizarse con la antelación que el importador considere conveniente (OMC 2013). La Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Industria y Comercio analizaba dichos certificados de importación de uno por cada embarque individual para su aprobación, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa pertinente, como son evaluar la conformidad del producto con las normas de seguridad, que aplican tanto a los productos nacionales como extranjeros, y preservar el derecho del consumidor a conocer el origen y la procedencia, como así también la composición y calidad de las mercaderías importadas. La normativa argentina no establecía plazos en los cuales la Secretaría de Industria y Comercio debía expedirse con una resolución, y los supuestos 60 días se veían ampliamente superados, pudiendo extenderse hasta 120 o incluso 150 días. Por ello, si bien el fin principal de las LNA según lo expuesto por la OMC no es la prohibición del comercio, es un instrumento que puede presuponer un desaliento de las importaciones debido a las siguientes causas: *i*) causa cierta incertidumbre en cuanto al trámite, *ii*) genera costes extra asociados con el almacenamiento del producto y tratamiento en aduana y *iii*) falta

de flexibilidad ante cualquier cambio de la provisión efectiva por parte del exportador (Heyn y Moldovan 2011).

La administración del comercio en Argentina desde 2003 hasta la actualidad se puede subdividir en tres etapas, debido a las particularidades en la forma de implementación y gestiones de gobierno en las cuales estas se desarrollaron: *i)* la primera etapa, de 2003 a 2012, con mayor intensidad en el uso de estas medidas a partir de 2007, 2008 y 2009; *ii)* la segunda, desde 2013 a 2015, período donde se aplicaron las DJAI que, técnicamente, no es el mismo instrumento que las LNA, pero su carácter es similar, con diferencias que se detallarán posteriormente, y *iii)* la tercera, desde 2015 hasta la actualidad, donde regresan las LNA pero con otra gestión de gobierno, que cambia sustancialmente la naturaleza de la utilización del instrumento (Mondino y Rampinini 2018). Por este motivo, este último período no será considerado para el presente trabajo y el análisis se centrará en las etapas de implementación *i)* y *ii)*.

La primera etapa de implementación de las LNA en Argentina se puede segmentar en dos momentos: uno previo a la crisis internacional que va de 2003 a 2007 y otro desde 2008 hasta su derogación a finales de 2012. Durante el primer período, la administración de comercio mediante las LNA fue leve, afectando a solo 58 posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) en 2006. Posteriormente, superada la crisis internacional de 2008, el número de posiciones arancelarias afectadas aumentó a 606 para 2012, momento de mayor alcance de las LNA. Sin embargo, esta cantidad de posiciones arancelarias afectadas representaba, aproximadamente, solo un 7,6 % del total de posiciones NCM que registraron importaciones en 2012.

Desde la óptica oficial, con la implementación de las medidas de administración del comercio exterior, se buscó atenuar el impacto de la crisis internacional, administrar la expansión de las importaciones, sustituyéndose por producción nacional, protección del empleo de los sectores afectados y ahorro de divisas. Sin embargo, esta política no careció de problemas, entre los que se destaca la captación de rentas extraordinarias mediante abusos de posición dominante de mercado por parte de los eslabones aguas abajo de las cadenas de valor, que presentan altos grados de concentración empresarial (Rampinini 2016).

A los efectos de tener un panorama más claro de los sectores industriales alcanzados por las LNA, se expone el gráfico 3, con la cantidad de posiciones arancelarias del NCM afectadas por las LNA por sector de la CIIU a tres dígitos, por año de aplicación, durante la etapa *i)*.

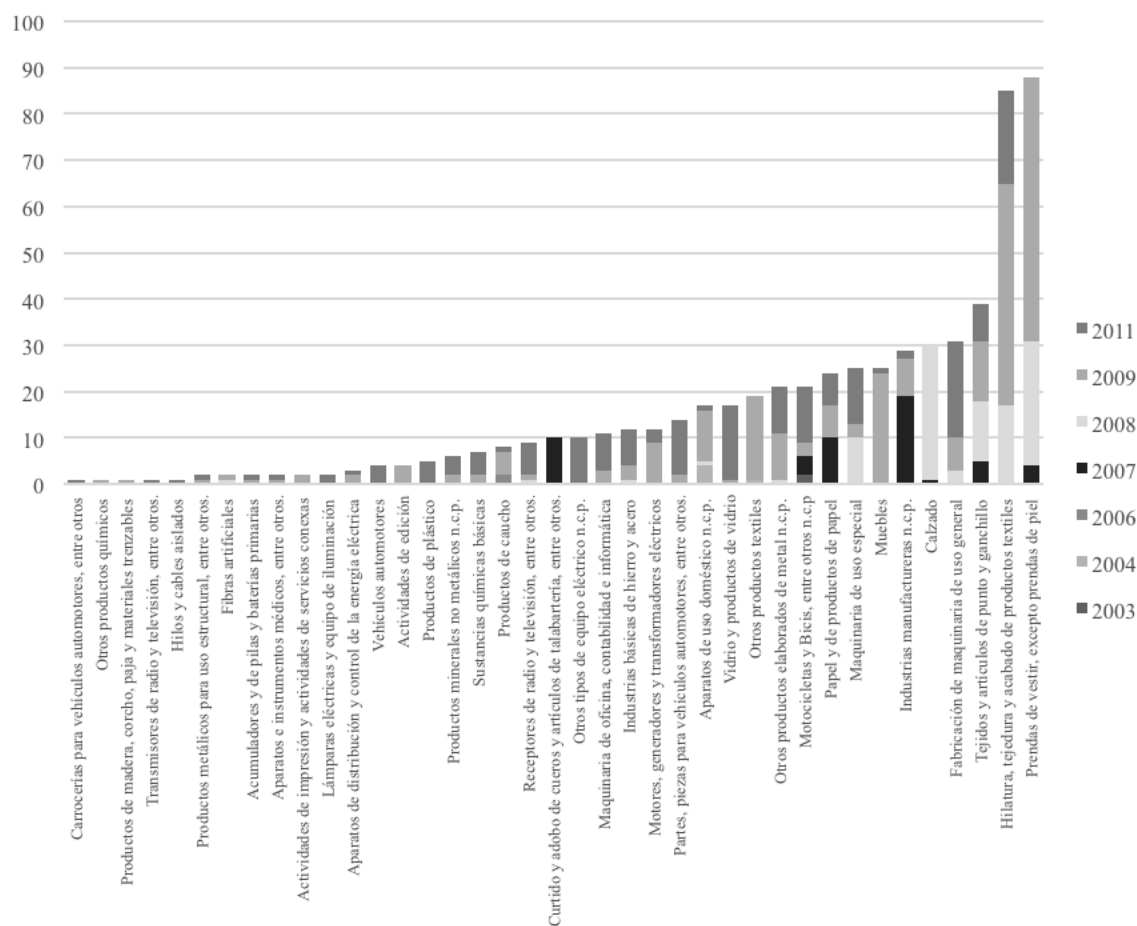


Gráfico 3

Cantidad de posiciones del NCM (ocho dígitos) con las LNA por sector de la CIIU a tres dígitos por año de aplicación

Fuente: elaboración propia con base en Tarifar e InfoLEG.

La segunda etapa de administración del comercio se caracterizó por la aplicación, a partir del 1 de febrero de 2012, de las DJAI mediante la Resolución General número 3252, justificándose como un régimen que brinda información anticipada aplicable a todas las importaciones definitivas para consumo, contribuyendo al fortalecimiento de las aduanas, a los fines de enfrentar los desafíos del siglo XXI. A su vez, en la resolución se menciona que es política del Poder Ejecutivo nacional propender a la coordinación transversal de las distintas áreas del Estado, en orden a optimizar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental, permitiendo a través de este instrumento la disponibilidad de información estratégica anticipada que mejore la articulación entre dichas áreas, potenciando los resultados de la fiscalización integral que compete a cada una de ellas.

Las DJAI se aplicaron a todas las mercancías importadas; por lo tanto, a todos los sectores de la economía argentina, lo que implicaba operativamente que, en el momento de efectivizar la importación, el sistema informático de aduana exigía el número de la DJAI, para lo cual se requerían determinados controles de consistencia

acordados con los organismos competentes y una validación por todos aquellos organismos a los que les correspondía intervenir. Los organismos gubernamentales que participaban en el régimen de la DJAI deberían efectuar, por vía electrónica, las observaciones que correspondiesen dentro de las 72 horas desde el ingreso de la declaración al sistema, pudiendo ampliarse este plazo hasta un máximo de 10 días corridos en aquellos casos en los que la competencia específica del organismo adherente así lo amerite.¹ Transcurrido el plazo determinado, de no existir observaciones, continuaría la tramitación para la operación de importación. Para estos efectos, se dispuso que las DJAI funcionaran como «ventanillas únicas electrónicas» para facilitar la transferencia ininterrumpida de información comercial, relativa a las operaciones de importación, entre todos los organismos gubernamentales que, en el marco de sus competencias, tengan injerencia en las operaciones de comercio exterior.² Si bien el espíritu de las DJAI era similar al de una licencia automática, en la práctica, su aprobación era discrecional para algunas posiciones arancelarias.

4 Sector es que estudiar, construcción de la muestra y metodología

4.1. Sectores que estudiar

Para la selección de los sectores económicos que estudiar, se tuvo en cuenta aquellos sectores de la clasificación de la CIIU de tres dígitos que tuvieron un crecimiento de sus importaciones en el período 2003-2008 superior o igual a la media de la economía, representaban un alto porcentaje de la generación de empleo industrial y fueron relevantes en términos de la intensidad de las medidas de política comercial de las que fueron objeto.

De estas consideraciones surge que los sectores que estudiar son: la fabricación de muebles, que corresponde a la CIIU 361 (sin autopartes, partida 9401 y con somieres, partida 9404); el sector del calzado, que corresponde a la CIIU 192 (sin partes de calzado, partida 6406), y la fabricación de prendas de vestir, que corresponde a la CIIU 181.

En referencia al incremento de las importaciones que se observó en el período previo a la crisis internacional, que es el momento a partir del cual tomó mayor intensidad la administración del comercio exterior, el total importado por la economía argentina creció a una tasa de variación promedio anual, durante el período 2003-2008, del 32 %, mientras que ese mismo guarismo para los sectores económicos en cuestión fue del 54 %, en el caso del sector 361; el 46 %, en el sector 181, y el 32 %, en el sector 192.³

1 Artículo 2, Resolución General AFIP número 3255/2012.

2 Resoluciones Generales AFIP número 3255/2012 y número 3256/2012.

3 Elaboración propia con base en datos del Indec.

En cuanto a la generación de empleo industrial, para el año 2008, los tres sectores analizados representan un porcentaje del empleo industrial total de la economía argentina superior a la media de los 61 sectores de las CIIU existentes, que es del 1,7 %. El sector 181 representa un 4,1 % del total del empleo registrado industrial en 2008, el sector 192 representa un 2,2 % y el sector 361 muestra un guarismo del 1,9 %.

Para desvelar la intensidad de la política comercial que afectó a la importación de estos sectores industriales, siguiendo el desarrollo de Rampinini (2016), se procedió a la construcción del IP, el cual mide la participación que tienen las posiciones del NCM, que han sido afectadas posteriormente por las LNA, en el monto total importado del sector, antes de la aplicación de las LNA. Este indicador permitirá conocer no solo si la cantidad de posiciones arancelarias que se afectaron fue significativa sino si, efectivamente, el monto importado de estas posiciones es relevante en función a la participación que tiene sobre el monto total importado años previos a la implementación de la LNA. De esta forma, se intenta evitar caer en errores que indiquen que un sector está poco protegido, debido a que cuenta con un número reducido de posiciones del NCM afectadas por las LNA, mientras que estas podrían significar un monto muy significativo del total importado por el sector.

Para la construcción de este índice, se procede a sumar el total importado de las posiciones del sector en los últimos tres años acumulados previos al mes de implementación de la primera resolución que dio origen a la LNA (o la más significativa, según el sector que se tratare), y se lo divide por el total importado de las posiciones que conforman el sector, acumulado en igual período. El IP se calcula hasta 2011 ya que, para 2012, conviven las LNA con las DJAI, lo que exacerba los controles en la administración comercial, ya que estas últimas abarcaron a todas las importaciones, con lo cual, a partir de su vigencia, se considera un IP del 100 %.

En función de los resultados arrojados por el IP, se considera que los sectores fueron relevantes en términos de la intensidad de las medidas de política comercial de las que fueron objeto, cuando arrojaron un IP superior al 50 %, por lo menos durante tres años consecutivos. Tal es el caso de los tres sectores que se analizan en el presente trabajo. En la tabla 1 se muestran los resultados del IP, en el año que comienza a regir la medida por sector, según la resolución correspondiente.

CIIU	2007	2008	2009	2010	2011
Muebles			95 %	95 %	95 %
Calzado⁴		72 %	72 %	72 %	71 %
Prendas de vestir	1 %	12 %	40 %	68 %	68 %

Tabla 1

Índice de Protección (IP)

Fuente: elaboración propia con datos del Indec.

4 En el sector de calzado, la implementación de las LNA fue en 2005, pero no fue hasta 2008, con el refuerzo de las mismas posiciones arancelarias del NCM, que la licencia comienza a administrarse en forma significativa.

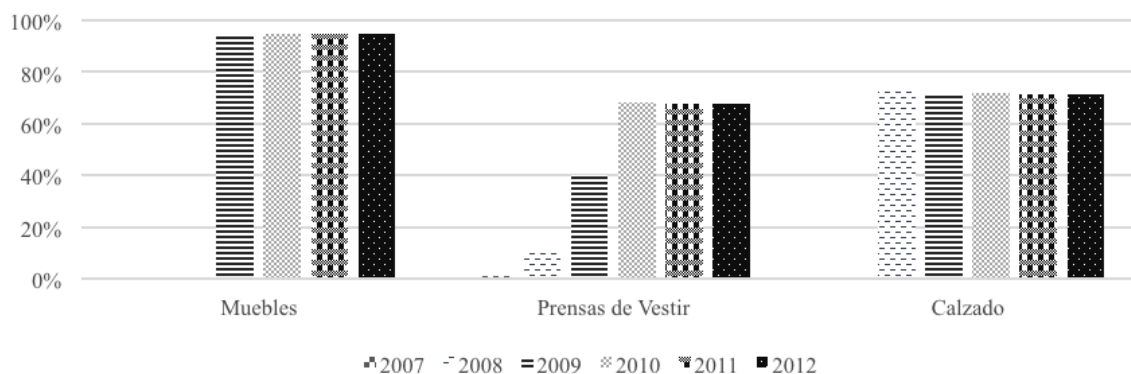


Gráfico 4

Índice de protección anual por sector del CIIU a tres dígitos

Fuente: elaboración propia con datos del Indec.^{5, 6}

4.2. Muestra

La base estadística será un panel de datos con información de los sectores del mueble, prendas de vestir y calzado, entre los años 2003 y 2015. El sector del mueble corresponde al CIIU 361 (sin autopartes, partida 9401 y con somieres, partida 9404), calzado al CIIU 192 (sin partes de calzado, partida 6406) y prendas de vestir al CIIU 181.

Para su construcción, se tuvo en cuenta la división de sectores realizada por la CIIU en su tercera revisión a tres dígitos, ya que esta es compatible con los datos estadísticos disponibles del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (Indec) y del Centro de Estudios para la Producción (CEP), utilizados para construir esta base de datos durante el período seleccionado.

Los datos de comercio fueron obtenidos de la base de comercio exterior argentino del Indec,⁷ a partir de la cual se construyeron las importaciones y exportaciones sectoriales con frecuencia trimestral a tres dígitos del CIIU en millones de dólares y en peso neto (kilogramos), como aproximación a las cantidades comerciadas.

En cuanto al PIB de la economía, está expresado en millones de pesos a precios de 2004.⁸ Los datos son provistos por el Indec con frecuencia trimestral.

Un elemento importante de esta base es el tipo de cambio real multilateral a nivel sectorial con frecuencia trimestral. Para su construcción, se empleó el tipo de cambio nominal de los principales socios comerciales presentes en las importaciones de cada sector del CIIU, utilizando como deflactor el índice de precios al por mayor (IPM) a tres dígitos correspondiente a cada sector. Los datos son provistos por el Centro de Economía Internacional (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y por el Indec. Las ponderaciones de los tipos de cambio reales de los principales socios comerciales se realizan según la participación de cada uno de los países en los montos totales importados por cada sector de forma anual. A su vez, este cálculo considera a todos los socios comercia-

5 Para la construcción de las importaciones del sector muebles del CIIU 361, se eliminan las posiciones arancelarias correspondientes a autopartes, partida 9401. A su vez, el sector del CIIU 361, en su tercera revisión, incluye las posiciones de colchón y somieres también contempladas por el CEP y el Indec, por lo cual es preciso incluirlas a los efectos de su correcta comparación. Estas son las posiciones 9404.10, 9404.21 y 9404.29.

6 Para la construcción del sector de calzado, se eliminó la posición de partes de calzado, posición arancelaria 6406.

7 A su vez, los datos nominales fueron comparados con las series trimestrales de importaciones y exportaciones expuestas en las fichas sectoriales del CEP y no se encontraron diferencias significativas (las diferencias son ínfimas).

8 La serie se encuentra empalmada con la de 1993.

les con los que se cuente datos, por más pequeña que haya sido su participación superando, al menos, en todos los casos, el 80 % del comercio total en todos los períodos calculados.

Por último, la información para la construcción de las variables *dummy* LNA y DJAI por cada sector CIIU fueron obtenidos de las resoluciones correspondientes.

4.3. Criterio de identificación

Para estimar los cambios en las elasticidades del precio e ingreso de las importaciones producidos por las medidas de administración del comercio exterior, se consideran las siguientes formas reducidas:

$$D_4 \log M^{KG}_{iq} = \alpha + \beta_1 D_4 \log(TCRMS_{iq}) + \beta_2 D_4 \log(PIB_{iq}) + \theta_1 LNA_{iq} + \theta_2 DJAI_{iq}$$

Donde M^{KG} = cantidades importadas de bienes finales, $TCRMS$ = tipo de cambio real multilateral sectorial, PIB = producto interno bruto, LNA = *dummy* de vigencia de licencia no automática, $DJAI$ = *dummy* de vigencia de declaración jurada anticipada de importación, $Y2009$ = *dummy* del año 2009 por impacto de la crisis internacional, i = sector, q = trimestre; el parámetro D identifica que la variable se encuentra diferenciada en el tiempo.

Con el coeficiente β_1 , se mide la elasticidad del precio o el tipo de cambio de las importaciones; con el coeficiente β_2 , se mide la elasticidad del ingreso de las importaciones. La información tiene frecuencia trimestral y desagregación sectorial.

La hipótesis es que la presencia de regulaciones al comercio exterior resultó significativa para reducir las importaciones de bienes finales, de modo que se espera:

$$\text{Política de regulación de comercio exterior: } \theta_1 < 0, \theta_2 < 0$$

Adicionalmente, se espera que la implementación de los instrumentos de administración del comercio exterior tenga un efecto de cambio de régimen importador, pudiendo influir sobre las elasticidades de comercio exterior, por lo que:

$$\text{Elasticidad del precio: } \beta_1 < 0$$

$$\text{Elasticidad del ingreso: } \beta_2 > 0$$

$$\text{Cambio de régimen: } \beta'_1 > \bar{\beta}_1 \text{ y } \beta'_2 > \bar{\beta}_2$$

Siendo β'_1 y β'_2 el período sin regulación del comercio exterior y $\bar{\beta}_1$ y $\bar{\beta}_2$, el período con regulación del comercio exterior.

Como se mencionó, con la metodología econométrica para la estimación, se buscará la identificación de quiebres estructurales. Para ello, se utilizarán dos metodologías, con el fin de probar una mayor robustez de las hipótesis. En primer lugar, se estimará un

modelo de efectos fijos por sector y para cada una de las etapas de regulación. A partir de allí, se buscará identificar diferencias significativas en las elasticidades entre uno y otro período. En segundo lugar, se usará la capacidad predictiva del modelo, proyectando la muestra con el objetivo de observar con mayor claridad la dinámica de las importaciones en cada etapa.

5 Resultados

5.1. La dinámica importadora

En el gráfico 5 se muestra cómo, luego de la crisis de la convertibilidad experimentada en Argentina en 2002, las importaciones en los sectores del mueble, calzado y prendas de vestir comenzaron a recuperarse a partir de 2006 hasta la crisis internacional de 2008. Posteriormente, se observa que la aplicación de las LNA durante y luego de la crisis internacional según cada sector parece haber evitado que la recuperación de las importaciones alcanzara los picos máximos de años anteriores. A partir de 2012, con la aplicación de las DJAI, se evidencian tasas de crecimiento de las importaciones inferiores a todo el período anterior, hasta 2015. Esto nos permite, a grandes rasgos, conocer *a priori* que las medidas de administración del comercio exterior pueden haber generado una modificación en el patrón de comportamiento de las importaciones en los sectores seleccionados, existiendo diferentes dinámicas e intensidades entre las etapas de estudio.

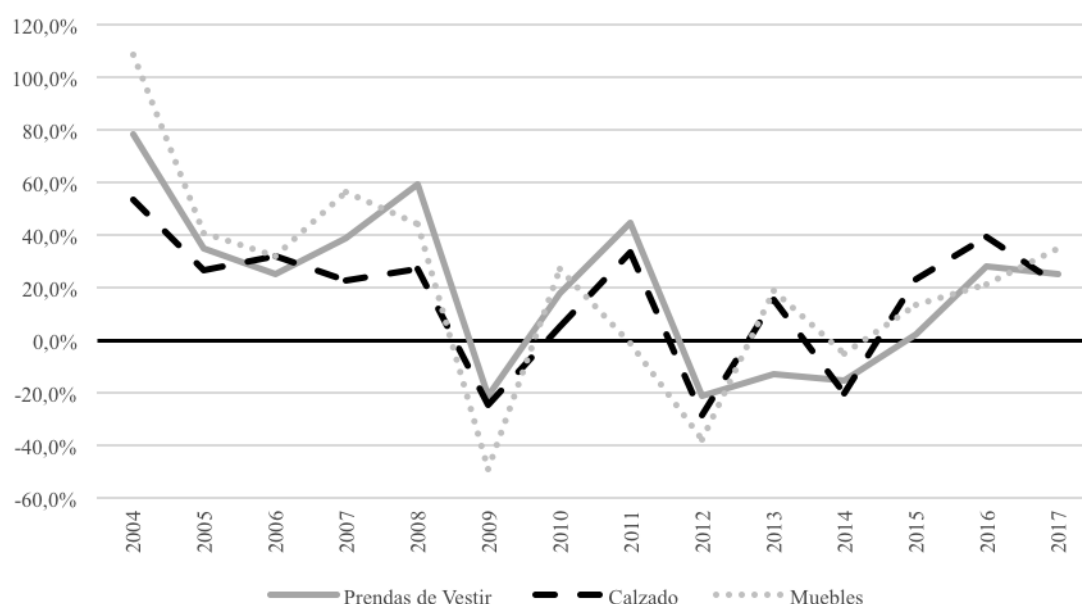


Gráfico 5

Tasa de variación de las importaciones por sector del CIIU

Fuente: elaboración propia con datos del Indec.

5.2. Elasticidades del comercio exterior

A continuación, presentaremos las estimaciones de las elasticidades del ingreso y el precio de las importaciones a nivel sectorial.

	1	2	3
	2003-2015	2003-2007	2008-2015
dlog(TCRMS)	-.457***	-1.131***	-.200**
dlog(PBI)	3.10***	4.037**	2.506***
lna	-0,075	0,248	-.133**
djai	-.172**	0	-.239***
y2009	-0,180	0	-.274**
_cons	0,036	-0,065	.138*
N	156	60	96
FE por sector	SI	SI	SI

*niveles de significatividad * 10%, ** 5%, *** 1%*

Cuadro 1

Modelo de datos de panel sectorial. Efectos fijos

Como se observa en el cuadro 1, se estimaron tres modelos, distinguiendo según el período que se trate. En primer lugar, se corrió un modelo para los años 2003-2015 y luego se corrieron otros dos, distinguiendo dos períodos temporales (2003-2007 y 2008-2015), dependiendo de si hubo o no medidas de administración del comercio exterior.

Los resultados dan cuenta de muchas de las intuiciones antes presentadas y confirman las hipótesis planteadas. En primer lugar, en todos los modelos, las variables de interés resultaron significativas y con el signo esperado. Para el modelo general (modelo 1), la elasticidad del precio de las importaciones fue negativa y cercana a 0,45; es decir, por cada 100 % de devaluación, las importaciones deberían reducirse un 45 %, un valor similar al que se presenta en la bibliografía para el agregado de la economía (Berttoni y Castresana 2009, Zack y Dalle 2015). De igual modo, en los modelos 2 y 3, ambas elasticidades resultan ser significativas y con los valores esperados. Junto con ello, las variables *dummy* de regulación del comercio exterior resultaron significativas y con signo negativo. En particular, se observa tanto que las LNA como las DJAI redujeron las elasticidades del precio e ingreso de las cantidades importadas de bienes de consumo final en los sectores considerados. En el caso de la elasticidad del precio, se redujo del -1,35 al -0,2; en el caso de la elasticidad, el ingreso pasó del 4 al 2,5. Esto demuestra que los instrumentos de política comercial utilizados para administrar los flujos de comercio exterior redujeron la sensibilidad de las elasticidades del precio e ingreso de las importaciones de los sectores estudiados.

En segundo lugar, el cambio observado en los valores de las elasticidades, presumiblemente por el paso del régimen de baja o inexistente regulación del comercio exterior al de mayor regulación, fue testeado a modo de verificar que esta relación entre regímenes resulte estadísticamente significativa. La forma de hacerlo es mediante un test de diferencias de coeficientes entre uno y otro modelo, el test de Hausman, con el que se busca la existencia de diferencias sistemáticas entre los residuos de uno y otro modelo; de modo que, si existen diferencias sistemáticas para un mismo modelo en distintos períodos de tiempo, es posible afirmar que existe un cambio estructural en los coeficientes. A continuación, se presenta el resultado del test entre el modelo 2 y el modelo 3.

	modelo 2	Modelo 3	Diferencia	S.E.
dlog(TCRMS)	-1,132	-0,201	-0,931	0,232
dlog(PBI)	4,038	2,506	1,532	1,708
lna	0,248	-0,133	0,381	0,289
djai
y2009

Test: "la diferencia entre coeficientes no es sistemática"
 Chi2(3)= 18.75
 Prob>chi2 = 0.0003

Cuadro 2

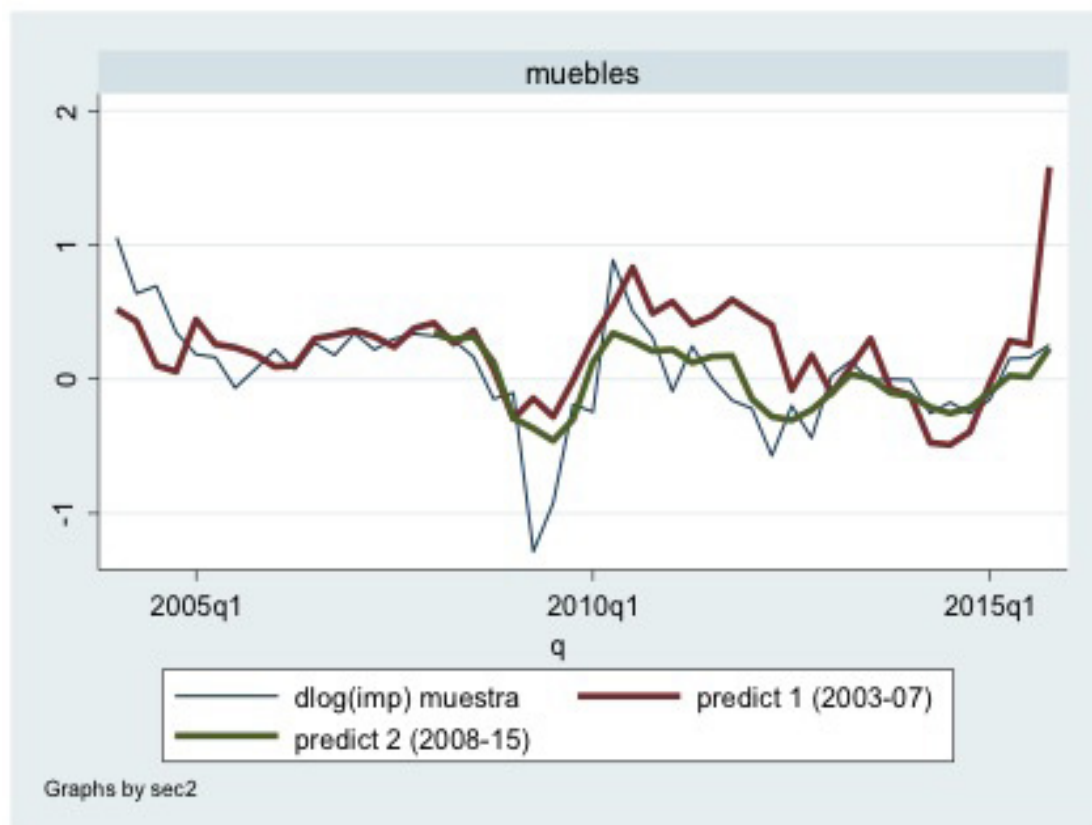
Test de Hausman de diferencia de coeficientes

Para un nivel de confianza mayor al 99 %, es posible afirmar que existe una diferencia sistemática entre coeficientes del modelo 2 y 3; es decir, en el producto de la política de administración del comercio exterior, se registra un cambio en las elasticidades sectoriales de las importaciones, reduciéndose tanto la elasticidad del precio como la elasticidad del ingreso de las importaciones.

5.3. Escenarios alternativos

A partir de lo anterior, podemos hacer un ejercicio de evaluación de política. Considerando el cambio de régimen a partir del año 2008, es posible estimar cuál hubiese sido el crecimiento de las importaciones de bienes finales de los sectores, de no mediar la regulación al comercio exterior, a partir de la predicción estadística de los modelos estimados. De esta manera, se puede estimar la magnitud de la restricción de los instrumentos de política comercial, en función de la diferencia entre lo realmente importado y lo predicho por los modelos.

A continuación, se presentan los gráficos de los modelos 2 y 3 en su detalle sectorial.

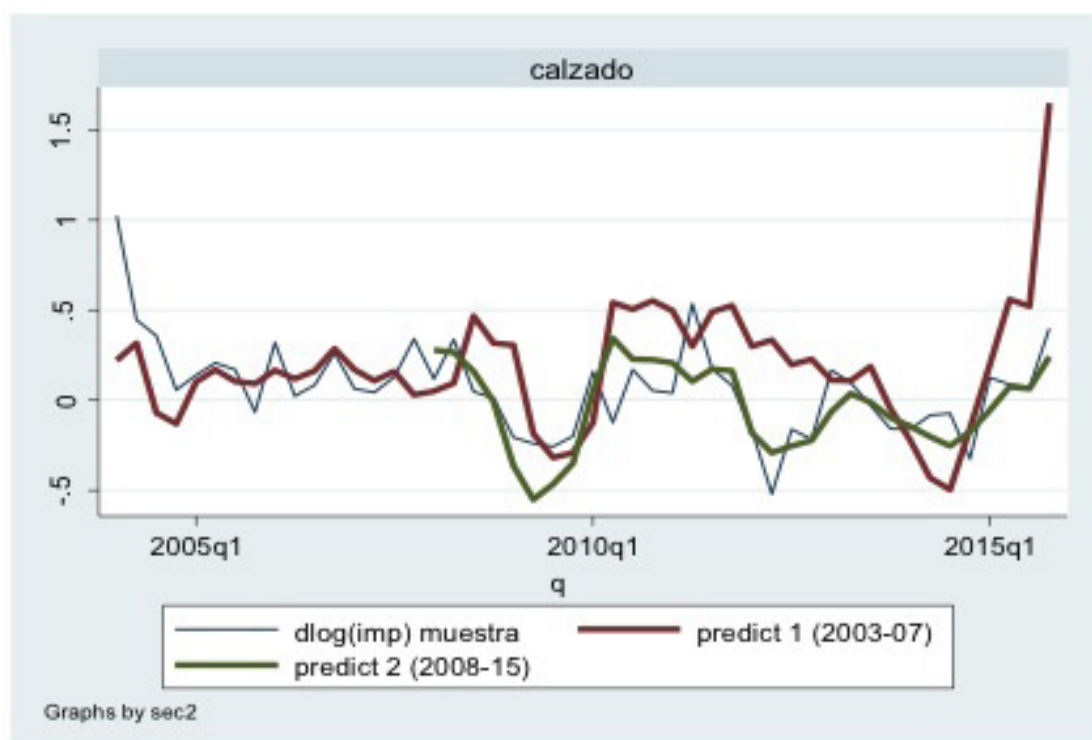


Nota: la predicción incluye modelo de datos de panel con efectos fijos, detalle sectorial.

Gráfico 6

Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: muebles

Fuente: elaboración propia.

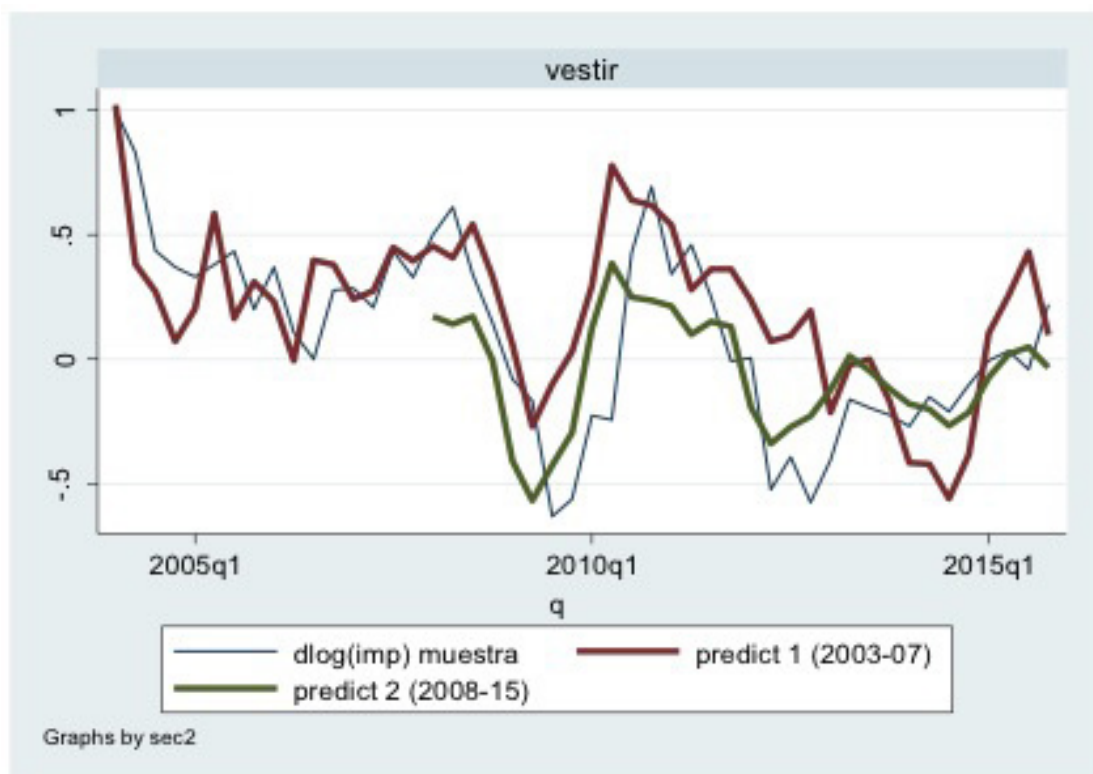


Nota: la predicción incluye modelo de datos de panel con efectos fijos, detalle sectorial.

Gráfico 7

Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: calzado

Fuente: elaboración propia.



Nota: la predicción incluye modelo de datos de panel con efectos fijos, detalle sectorial.

Gráfico 8

Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: prendas de vestir

Fuente: elaboración propia.

En los gráficos 6, 7 y 8 se presentan las proyecciones para las tres estimaciones: el período general 2003-2015 (muestra), el período 2003-2007 (predict 1) y el período 2008-2015 (predict 2). En los tres sectores se observa cómo, con la vigencia de las medidas de administración del comercio exterior, las elasticidades del precio e ingreso de importación fueron menores y, por lo tanto, las cantidades importadas resultaron menos sensibles a la dinámica del ciclo económico. A modo de ejemplo, en el año 2010, la economía se recupera de la crisis; el modelo 1 implicaría que el ingreso debería haber traído consigo un crecimiento de las importaciones muy significativo. Sin embargo, al mediar las medidas de administración del comercio exterior, mucha de la demanda de importaciones fue restringida y las cantidades importadas crecieron menos de lo que podría haberse esperado.

6 Conclusiones

A partir del análisis realizado, se han podido comprobar las hipótesis sostenidas sobre la influencia de las medidas de política comercial en las importaciones sectoriales. La aplicación de las LNA, con mayor intensidad luego de la crisis internacional de 2008, y la posterior implementación de las DJAI, a partir de 2012, implicaron,

para los sectores industriales estudiados, no solo una reducción en los niveles de sus importaciones sino también cambios estructurales significativos en las elasticidades del precio e ingreso de importación.

En efecto, se observa que tanto las LNA como las DJAI redujeron las elasticidades del precio e ingreso de las cantidades importadas de bienes de consumo final de los sectores considerados. En el caso de la elasticidad del precio, se redujo del $-1,35$ al $-0,2$ y, en el caso de la elasticidad del ingreso, pasó del 4 al $2,5$. Similares conclusiones pueden extraerse del análisis gráfico de la capacidad predictiva de los modelos.

Por lo tanto, esto demuestra que la implementación de las LNA y las DJAI entre 2003 y 2015 resultó una herramienta eficiente para disminuir las elasticidades del precio e ingreso de las importaciones y, así, moderar el crecimiento de las cantidades importadas, especialmente en la fase de recuperación del ciclo económico poscrisis internacional.

Hacia delante, podría ser interesante evaluar el impacto de estas mismas políticas comerciales sobre la generación de empleo, el nivel de producción y el desempeño exportador de los sectores afectados, como forma de política pública de promoción industrial, más allá de su impacto en los flujos del comercio exterior argentino.

7 Referencias

- BERRETTONI D, CASTRESANA S (2009). Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración* 16.
- BUS A, NICOLINI-LLOSA J (2007). Importaciones de Argentina, una estimación econométrica. XLII Reunión Anual de la AAEP, Universidad Nacional del Sur.
- BUSSIÈRE M, GAULIER G, STEINGRESS W (2017). *Global Trade Flows: Revisiting the Exchange Rate Elasticities*. Bank of Canada.
- CATÃO L, FALCETTI E (2002). Determinants of Argentina's External Trade. *Journal of Applied Econometrics* 1:1, mayo.
- CHANG H-J (2003). *Rethinking Development Economics*. Anthem Press, Londres.
- CHANG H-J (2004). *Pateando la escalera*. Universidad de Cambridge, Cambridge.
- CIMOLI M, LAVARELLO P, ABELES M (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En: *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Cepal, Santiago de Chile.
- DALLE D, LAVOPA F (2010). *Managed Exports and the Recovery of World Trade: The 7th GTA report A Focus on Latin America: In Case of Fire, Break the Glass: Argentina's Border Emergency – Kit in Times of Global Crisis*. Global Trade Alert.
- DE ÁNGELIS J (2017). *El comportamiento de las importaciones industriales en el período 2003-2011: una aproximación a su dinámica sectorial*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Quilmes.
- DÍAZ-ALEJANDRO CF (1970). *Ensayos sobre la historia económica argentina*, vol. 975. Buenos Aires: Amorrortu.
- DICOVSKIY J, GROSSO J (2009). *Importaciones, descripción e impacto de las medidas de política comercial*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

- GARRIS A, PANIGO D, MEDICI F, GALLO P (2012). El comportamiento de las importaciones industriales en el período 2003-2011: una aproximación a su dinámica sectorial.
- GK, DA (2006). The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the Bite? GD Institute, Ed.
- HEYN I, MOLDOVAN P (2011). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación. En: Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino. Universidad Nacional de Moreno.
- MONDINO L, RAMPININI AV (2018). Política comercial inteligente frente a un mundo convulsionado. En: Hay otro camino: economía política para el empleo, el crecimiento y la justicia social. Rossi, A. Ediciones Colihue.
- OMC (2013). Trade Policy Review 277.
- OMC (2016). https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/dgra_18jul16_s.htm, acceso 18 de julio de 2016, 18 de julio.
- OTTONE (2016). Elasticidades del Comercio Exterior en la Convertibilidad y Posconvertibilidad Argentina. En: Apel (ed.), II Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano.
- PADILLA PÉREZ R (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial. Metodología y experiencia de la Cepal en Centroamérica. Cepal, Santiago de Chile.
- RAMPININI A (2016). El impacto de las Licencias No Automáticas en el sector Muebles y la Cadena Foresto Industrial de Argentina, durante el período 2009 al 2012. UBA, editor. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084_RampininiAV.pdf, acceso 29 de marzo de 2019.
- TUSSIE D, CURRAN L (2010). Crisis y proteccionismo de rescate: algunas tendencias. Documento de trabajo Nro. 47. Flacso, Buenos Aires.
- ZACK G, DALLE D (2015). Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento? Realidad Económica.

El surgimiento de la escala regional y local en el debate sobre desarrollo: reconstitución histórica y balance teórico

The emergence of the regional and local scale in the development debate: historical reconstitution and theoretical balance

Raúl GONZÁLEZ-MEYER
rgonzalezm@docentes.academia.cl
Universidad Academia de Humanismo
Cristiano
(Chile)

Stefano MICHELETTI-DELLAMARIA
smicheletti@ucm.cl
Centro de Estudios Urbano-Territoriales
Universidad Católica del Maule
(Chile)

Benjamín ADASME-JARA
benja.adasme.j@gmail.com
Universidad Católica del Maule
(Chile)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El desarrollismo y las grandes escalas**
- 3. El surgimiento de las escalas regional y local en el debate sobre desarrollo**
- 4. Las políticas regionales**
- 5. Breve balance y problemas de la escala regional**
- 6. La emergencia de lo local: valorizaciones propuestas**
- 7. Los hallazgos de la exploración respecto de los tipos de aproximaciones a la escala regional y local**
- 8. Conclusiones**
- 9. Bibliografía**

El surgimiento de la escala regional y local en el debate sobre desarrollo: reconstitución histórica y balance teórico

Raúl GONZÁLEZ-MEYER
rgonzalezm@docentes.academia.cl
Universidad Academia de Humanismo
Cristiano
(Chile)

Stefano MICHELETTI-DELLAMARIA
smicheletti@ucm.cl
Centro de Estudios Urbano-Territoriales
Universidad Católica del Maule
(Chile)

Benjamín ADASME-JARA
benja.adasme.j@gmail.com
Universidad Católica del Maule
(Chile)

The emergence of the regional and local scale in the development debate: historical reconstitution and theoretical balance

Citar como/Cite as:

González-Meyer R, Micheletti-Dellamaria S, Adasme-Jara B (2021). El surgimiento de la escala regional y local en el debate sobre desarrollo: reconstitución histórica y balance teórico. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):142-165.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.496

Resumen

A partir de un ejercicio de reconstitución histórico-teórica basada en la revisión de bibliografía, en el artículo se aborda el problema de cómo las escalas regional y local han sido consideradas dentro de los enfoques y estrategias de desarrollo. Ello nos muestra que la referencia a las sociedades locales ha adquirido una importancia reflexiva mayor y que la aproximación teórica y práctica a los espacios subnacionales, según hemos visto, ha tenido características y sentidos diferentes: en primer lugar, como un aspecto para integrar desde la lógica de hacer más compacto y dominable los espacios nacionales; luego, como escala complementaria de otras, particularmente la nacional; posteriormente, como un elemento relevante para enfrentar problemas, desafíos o posibilidades propias; en cuarto lugar, como una mirada del desarrollo que se levanta frente a otras que ponen el eje fuera de los espacios locales y, finalmente, como propuesta radicalmente crítica al desarrollo actual.

Palabras clave: desarrollo, desarrollo nacional, desarrollo regional, desarrollo local, políticas públicas.

Abstract

In the article, it is addressed the problem of how regional and local scales have been considered within development strategies. We show, from theoretical literature review, that there is an implicit or explicit reference to local areas in the development debate, and that reference to local communities has acquired a greater reflexive importance. We concluded that, historically, the theoretical and practical approach to subnational spaces has had different characteristics and meanings and, at least, we could identify five modes of referring to the local: in the first place, as an aspect in the integration of the logic of making national spaces more compact and dominable; then, as a complementary scale to others, particularly the national one; subsequently, as a relevant element to face problems, challenges or own possibilities; in the fourth place, as an own look of the development that rises in front of other parts that are the axis outside the local spaces, and, finally, as a proposal radically critical to current development.

Keywords: development, national development, regional development, local development, public policies.

1 Introducción

Nuestro objeto de estudio son las escalas subnacionales, regionales y locales, en el debate y las formulaciones sobre desarrollo. Desde allí, nos formulamos una pregunta central: ¿cuáles han sido las circunstancias, los contenidos y el sentido con que las escalas regional y local han sido consideradas? Y, dentro de ello, ¿cuáles son los conceptos con que han sido aprehendidas dichas escalas y espacios? Nuestra suposición es que ello ha sido distinto en el tiempo y, aunque no se trata de un proceso de evolución lineal, sí es posible distinguir diferentes tipologías. A partir de este afán de categorización, tratamos de construir, retrospectivamente, cada tipología por medio de la identificación de las políticas públicas implementadas y la referencia a los autores más destacados. Para la construcción de las diferentes categorías, se aplicó un mismo esquema, que consistió en identificar los períodos en que surgieron las escalas, su concepción básica del desarrollo, sus influencias teóricas y las políticas públicas asociadas más relevantes.

Para ello, el texto se estructura en diversos epígrafes, en los que se profundiza en la reconstitución histórica del surgimiento del desarrollismo y de las escalas mundial, nacional y subnacionales de desarrollo, en las primeras políticas regionales, en la generación de un sintético balance crítico sobre la escala regional y, finalmente, en la identificación de las distintas vertientes que fueron valorizando lo local. El artículo se cierra con un epígrafe de hallazgos, donde se propone la síntesis analítica de cinco categorías para plantear que la aproximación teórica y práctica a los espacios subnacionales ha tenido características y sentidos diferentes, y las conclusiones.

Nuestra premisa es que aquello que denominamos como «local» es una categoría construida, cuya definición no está dada en términos puramente de límites físicos, sino del conjunto de interacciones que le dan a ese espacio una existencia social concreta. En este sentido, el concepto de lo «local» como una escala de lo «social» (Arocena 2002) puede ser pensado abordando sus dimensiones principales.

El sentido o fundamento de este trabajo es entregar elementos, a través de una reconstrucción histórico-interpretativa, para un debate actual sobre el significado potencial de las escalas subnacionales en estrategias de desarrollo donde se consideren aspectos que se entienden como deseables. Esto se hace tratando de mostrar que esas escalas, normalmente, han estado en la historia fáctica y en el debate sobre desarrollo y de las políticas públicas.

2 El desarrollismo y las grandes escalas

En los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, surge un movimiento histórico desarrollista —ideológico, intelectual, teórico, político, técnico y práctico— en el que se abarca, principalmente, los llamados países «subdesarrollados», pero también está presente en una gama más amplia de naciones, como las europeas orientales, en las que se emprendió la vía socialista e identificadas como más avanzadas, con las que se buscó construir la abundancia y la integración social (Bustelo 1997, Preston 1999). Así, se origina una noción referencial, el «desarrollo», que ha marcado los debates sociales y las políticas públicas durante poco menos de un siglo transformándose, a la vez, en una noción polisémica, en disputa, con contenidos dominantes variables, aunque marcada por la idea del crecimiento económico (Coquery-Vidrovitch *et al.* 1988).

Surge así el campo de las teorías y las ciencias sociales del desarrollo, en las que se definen los tiempos, lugares, sujetos y objetivos de este proceso. Emergen propuestas de cambio y se diseñan tipos de intervenciones, en un marco amplio de creación de instituciones y programas de acción y de «especialistas» en desarrollo. Se van acentuando factores o dimensiones, a veces complementarias, a veces en colisión, como la modernización cultural, la atracción de capital, la creación de industrias «industrializantes», la modernización agrícola, las rupturas con los países dominantes, la inserción competitiva en la globalización, la formación de «capital humano», el resguardo de la naturaleza, la consideración de la cultura propia, etcétera.

Estas discusiones incluyen la propia noción de desarrollo, identificada a veces con el mero crecimiento económico, a veces matizada con objetivos de igualdad, respeto cultural, sustentabilidad ecológica, calidad de vida, convivencia social, participación social, relaciones de género, etc., y otras veces puesta en cuestión como horizonte válido y universal para las sociedades (González 2013, Gudynas 2012, Ramírez 2008). Pero también existen planteamientos sobre otra dimensión fundamental (la escala en que se piensa el desarrollo) y se elaboran estrategias; es decir, en los planos tanto del análisis como de la acción. Ello se refiere al marco espacial desde el cual *a)* se diagnostica y analiza una situación de «subdesarrollo» o de insuficiente desarrollo y *b)* se elabora una estrategia o política de acción conducente a alcanzar cierto tipo de desarrollo (Jessop 2004, Arocena y Marsiglia 2017). Identificar y comprender la jerarquía concedidas a las escalas pertinentes de análisis y de acción —que pueden diferenciarse y combinarse— tiene un significado importante pues, como veremos, encierran algunas opciones dentro de las cuales queda enmarcado el lugar de lo local y la consideración de su eventual fuerza endógena.

Inicialmente, es la escala nacional la referencia principal en el debate teórico sobre desarrollo, lo que ha supuesto el reforzamiento y/o la creación de Estados nacionales. En las primeras propuestas enmarcadas en la Guerra Fría (modernización capitalista y revolución socialista), cuando alcanzan su mayor apogeo, se plantea lo nacional como el marco de implementación y disputa de y entre sus proyectos. Los debates se inician con la idea de que existen países desarrollados y no desarrollados o en vías de desarrollo; por tanto, el concepto mismo viene aparejado con lo nacional, aunque recubierto de una escala continental supranacional, en tanto aquellos tipos de países constituyen porciones territoriales contiguas con un atributo común.

El paradigma de la modernización plantea así que el subdesarrollo es producto de la permanencia de valores culturales de sociedades tradicionales, que no son compatibles con principios como la razón, la ciencia, el progreso, la nación, el ahorro o la inversión, entre otros. De acuerdo con el enfoque dualista, un mismo país puede contener esas dos sociedades en su seno (Lewis 1964). Por tanto, el desarrollo se alcanza con un proceso progresivo de paso de una sociedad nacional tradicional a una sociedad nacional moderna, conducido por las élites nacionales modernizadoras, empresariales y estatales (Bajoit 2008). Le dan sustento a esta noción autores como Rostow (1961) y su lectura/interpretación de las etapas del desarrollo de Occidente.

Desde el Estado nacional, con altos grados de centralismo y con mayor o menor intensidad, se da curso a las tareas del desarrollo, siendo un referente principal con el que se afirma la escala nacional (Bajoit 2008). En la discusión histórica se pone, en su primera etapa, al Estado como un protagonista de los procesos de modernización, en alianza con las élites nacionales y modernas y como objeto/sujeto de debate sobre su rol (Hirschman 1961). En ese marco, las experiencias socialistas representan un caso donde el Estado alcanza un papel central en la sociedad, y podemos considerarlas como una versión radical del desarrollismo (Lange 1965).

Sucesivamente, se han ido consolidando otras escalas, como la mundial o global. Un ejemplo relevante es el del neoliberalismo, emergente desde finales de los años setenta, que adquirió hegemonía durante los decenios siguientes y que, en su propuesta central, se apunta a integrar todas las escalas en una realidad única y globalizada. Su orientación normativa es la política de alta apertura de los mercados nacionales, lo que genera un marco institucional global al servicio del mercado extendido, favorecido y empujado por organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) (George y Wolf 2002).

El denominado «estructuralismo latinoamericano», en su versión cepaliana o de escuela de la dependencia —que ejerció impor-

tante influencia, principalmente desde principios de los años cincuenta hasta los setenta del siglo pasado—, también concede una gran importancia a la escala global, particularmente en el plano del análisis de la situación latinoamericana y del conjunto de los países entendidos como periféricos.

Más recientemente, se expresó en una suerte de combinación de herencias de estas últimas aproximaciones el enfoque neoes- tructuralista, donde se propusieron postulados como el crecimiento con equidad, el progreso técnico y la competitividad sistémica (Sunkel 1991).

También en los enfoques centrados en la sustentabilidad (que, según momentos y preponderancias, se expresan como ecodesarrollo, desarrollo sustentable u otro) se ha hecho fuerte referencia al espacio mundial (Daly y Cobb 1994). Justamente, en algunos de sus basamentos fuertes en los años setenta, se hacía mención a esa escala global, como la constatación de que la acción humana ya tenía un efecto de escala planetaria, dando origen a una época específica de la historia geológica, la del Antropoceno¹ y, por ello, su enfrentamiento no podía si no ser, al menos en parte, en esa misma escala mundial.

3 El surgimiento de las escalas regional y local en el debate sobre desarrollo

Si nos remontamos más atrás del momento histórico que define el surgimiento del campo formal del desarrollo, años cuarenta- cincuenta del siglo pasado, podemos decir que existieron ideas y políticas consecuentes que pueden ser entendidas como acciones «predesarrollistas», donde se hace una determinada referencia a lo local. Si consideramos el espacio latinoamericano en el tiempo posindependencia, podemos identificar, por ejemplo, las políticas de colonización (Romero 2012). Si adoptásemos un lenguaje actualmente en boga, diríamos que el objetivo era dotar a un cierto territorio de mayor capital humano para su desarrollo, lo que, seguidamente, contendría valorizaciones racistas, referidas a las supuestas superioridades culturales de los colonos, respecto de la población original. Asimismo, existieron políticas de conexión de determinados territorios, a través del mejoramiento de la vialidad y del transporte, como el fomento del ferrocarril que, si bien solía tener un fondo geopolítico, también presentaba una dimensión desarrollista (Horna 1994).

En general, estas acciones tenían un fuerte propósito de constituir a «lo nacional», bajo el alcance y dominio del centro político administrativo («la capital»), donde se ubicaban los grupos diri- gentes —a veces, en disputa con poderes regionales— y donde se

¹ Cabe mencionar también el surgimiento de otras miradas ecológicas o con consideración ecológica, que son más moderadas.

daba importancia a la necesidad de la integración físico-territorial y de una cierta funcionalidad de los distintos territorios respecto del avance del país.

En la época en que se instala de manera más clara un discurso desarrollista durante el siglo XX, las escalas subnacionales no ocupan aún un lugar destacado en ese debate. A pesar de esto, podemos identificar, entre los años 1930 y 1960, la presencia de algunas aproximaciones simples, donde se configura una cierta lectura de cómo se produce el desarrollo regional.

La primera es que, en la medida en que hay desarrollo nacional, impulsado desde este nivel y a esa escala, se puede suponer el desarrollo de las distintas regiones que configuran el espacio nacional. El desarrollo local/regional se asumía, un tanto implícitamente, como un subproducto del desarrollo nacional. Sin embargo, esa situación más o menos automática tenía ciertas bases que alimentaban esta teoría y que pueden mostrarse como avances incipientes y un poco ingenuos de una teoría del desarrollo regional.

La primera era la teoría de la convergencia, donde se partía de la existencia ya de algunas regiones dinámicas en el aspecto económico. En estas regiones, los capitales llegaban a un momento en que, por el alza de salarios producto del propio dinamismo regional, se trasladaban hacia regiones más pobres (menos dinámicas) y que, por ello, tenían salarios más bajos, con lo que dichos capitales no veían disminuida su tasa de ganancia. Así, se iba provocando un crecimiento de las regiones más o menos convergente, equilibrado (Moncayo 2004).

En la segunda, también se partía de la existencia de algunas regiones dinámicas que transmitían ese dinamismo hacia sus entornos o territorios de contacto (Cuadrado 1995). Dentro de esta perspectiva, se pueden encontrar dos vías principales de transmisión (o recepción) de dinamismo: a través de la integración de mercados a partir de una división del trabajo y de una circulación de mercancías y a través de la transmisión de una cultura moderna, expresada como disposiciones hacia el trabajo, la tecnología, la «empresarialidad», la formación, el comercio, etc. (Johnson 1972).

Junto a las anteriores, podemos hablar de una real teoría del desarrollo regional que quedó nombrada como la «teoría de la base económica o de exportación» (Douglas 1995). De acuerdo con esta, las regiones se desarrollan a partir de la explotación de un recurso natural que se va utilizando en cantidades crecientes, en relación con una demanda externa, y se va haciendo cada vez más importante en la estructura productiva, de empleo y de ingresos de la región. En la medida en que estos ingresos regionales crecen, se crean las condiciones para una demanda agregada regional interna, que permite la expansión de actividades distintas a las del recurso natural, en el sector secundario y terciario. Un proceso tal puede estar amenazado por una condición de oferta

como el agotamiento del recurso natural, o de demanda, como la detención de esta en favor de un sustituto.

Hasta finales de los años cincuenta, se puede decir que esas eran las miradas más importantes acerca de la realidad local subnacional, específicamente de lo regional, desde el punto de vista del desarrollo. Esto empieza a cambiar con fuerza en la década de los años sesenta, por lo menos hasta los ochenta. Eso sí, aparece más como una escala que considerar para implementar mejor las estrategias y políticas nacionales que como un espacio con fuerza e impulso propios.

Los factores que provocan que la «cuestión regional» se constituya como una materia de análisis y a la vez de política son fenómenos empíricos entendidos como deformaciones del desarrollo efectivo que está ocurriendo, en relación con lo deseable; es decir, más que la falta de desarrollo, es una forma no deseable de este. Lo común de los problemas se puede sintetizar en la existencia de un desarrollo nacional espacialmente muy desequilibrado.

Los fenómenos empíricos críticos señalados son principalmente tres (De Mattos 2003, Johnson 1972): *a*) regiones «pobres», aún desconectadas o aisladas, lo que da origen a la necesidad de reforzar la conectividad y comunicaciones; *b*) una gran diferencia socioeconómica entre regiones, aun cuando se puedan considerar integradas en el proceso económico nacional (Boisier 1990); *c*) procesos de «sobreurbanización» o de «urbanización salvaje», que dan origen a calificativos como el de «macrocefalia urbana» (Jaramillo 1979) en un solo punto (o dos) del espacio nacional. Esta es una migración a ritmos altos y concentrados, desde el campo a la ciudad, sin ciudades intermedias que la retengan, lo que expresa y da origen a una enorme concentración de actividades y de población. Se evidencian así problemas asociados al surgimiento de zonas urbanas pobres y «marginales», llamadas de diferentes maneras según país: favelas, pueblos jóvenes, villas miseria, poblaciones callampa, etc. (Nun 1971).

Las evidencias anteriores fuerzan a pensar de manera más específica lo regional desde el punto de vista del desarrollo, y los enfoques existentes pierden fuerza explicativa. En primer lugar, la tendencia a la desigualdad entre las regiones no parece ser compensada por la movilidad del capital hacia las regiones más pobres, que más bien tiende a concentrarse en las regiones dinámicas; no hay tendencia al equilibrio interregional, sino a la acumulación de ventajas dado que predominan, sobre otros factores, las economías de aglomeración o externas como factor de localización de las actividades económicas privadas, aunque en otras haya salarios más bajos (Myrdal 1979). Por otro lado, la idea de que el desarrollo regional depende de la existencia de un recurso natural aparece con límites, pues muchas que los tienen no se desarrollan, llegando a la industrialización y la generación de servicios, mientras que

otras sí se desarrollan; no los poseen: una «doble negación» de la teoría de la base económica.

En cuanto a la difusión cultural, explica bien una parte del fenómeno, pero el efecto no es necesariamente un proceso regional de desarrollo y, más bien, suele ser el aceleramiento de la migración hacia el o los centros «modernos», no solo de las personas sino también del capital o del excedente generado localmente, lo que refuerza los problemas señalados. Por su parte, es cierto que se produce una mayor integración de mercados y las regiones van quedando insertas en circuitos o tejidos productivos mayores, que las relacionan con otras más dinámicas. Pero esa interdependencia suele ser asimétrica o desigual y con una transferencia de valor a favor de las regiones más urbanas e industriales, lo que hace caracterizar a la situación como de colonialismo interno o de centro-periferia intranacional.

4 Las políticas regionales

Las situaciones señaladas dieron un basamento e impulso a la necesidad de intervenir para intentar invertir esos procesos o, al menos, disminuir su intensidad. Se configura de manera más delineada un campo de «lo regional», que abarca dimensiones analíticas y de política y que lo convierte en «objeto», comprendido en la discusión de estrategias de desarrollo (Boisier 1990). Sin embargo, esto se establece, principalmente, desde lo nacional en tanto es desde allí que se diagnostica e interviene. Más que un enfoque sobre cómo las regiones pueden asumir roles protagónicos en su desarrollo, lo que prevalece es la lógica de que el centro político-administrativo analice e impulse políticas enfocadas a generar determinadas condiciones regionales específicas para desencadenar procesos de desarrollo, y enfrente o amortigüe las tendencias a la diferenciación socioeconómica (Rofman 1993, De Mattos 2003).

Allí se encuentra el motivo del fortalecimiento del impulso de políticas de desarrollo regional entre las décadas de los sesenta y los ochenta, algunas de las cuales alcanzan el carácter de paradigmáticas y van a estar presentes en distintos lugares de América Latina (Stohr 1975). Cabe señalar que varias ya venían de antes, aunque sin la importancia que había adquirido la cuestión regional en los sesenta, buscando producir un proceso de *causación virtuosa* a través de alguna política.

Una de las más reconocidas es la basada en cuencas hidrológicas, nombrada como *river basin development*, «desarrollo integral de cuencas» o «desarrollo de cuencas». Representó el intento por aplicar técnicas de desarrollo regional mediante proyectos in-

tegrados de inversión a nivel de cuencas (Dourojeanni *et al.* 2002), utilizando el agua como recurso motor (producción de energía o agrícola).

Otra era la basada en incentivos tributarios y fiscales; políticas que generaban una serie de exenciones tributarias e incentivos fiscales (créditos blandos, por ejemplo) para las empresas que se localizaran en ese territorio considerado atrasado y pobre. Una política en este mismo sentido, pero más integral y compleja, era la de zonas francas que buscaban la promoción de regiones de menor desarrollo (Granados 2003). En una primera expresión, apuntaban a la creación de polos comerciales de atracción internacional, donde las mercancías no estaban cargadas con impuestos; luego se centraron en generar una zona industrial que tenía una exención de impuestos para la compra de insumos de producción de las empresas establecidas en el territorio.

También hubo políticas de mejoramiento de infraestructura vial y de comunicaciones, muy frecuentes en relación con regiones consideradas aisladas y desconectadas. Otra política fue la creación de parques industriales (Briano *et al.* 2003). También estuvo el Desarrollo Rural Integrado. Según la FAO (2014), este enfoque surgió paralelamente a la teoría del «pequeño agricultor ante todo», cuyo punto de partida era el reconocimiento de la función clave de la agricultura para el crecimiento económico general (Ellis y Biggs 2002).

Una de las políticas con mayores antecedentes históricos y teóricos fue la de los polos de crecimiento, que solía estar relacionada con la de las ciudades intermedias. Un grupo amplio de autores se ha referido a ellos (Perroux 1950, 1955; Zarka 1958; Boudeville 1961; Semple *et al.* 1972; Thomas 1972; Hermansen 1969). Es Perroux quien establece los términos centrales de los antecedentes de esta política, al sostener que los procesos de desarrollo son normalmente desequilibrados, tanto sectorialmente (siempre existen sectores que son más dinámicos y que arrastran el resto de la economía) como territorialmente, al haber ciertos puntos en el espacio que tiene un aceleramiento a partir del cual derraman efecto dinámico hacia el espacio general circundante. Esos sectores/territorios en que ocurre el dinamismo lo son, pues es el lugar de localización de industrias motrices.

Una política de tipo un poco diferente, más institucional, fue la de la regionalización que, a diferencia de las otras —gestadas desde el nivel central—, buscaba generar una institucionalidad pública con base más regionalizada, al menos desconcentrada, capaz de captar mejor las realidades y, con ello, las diferencias territoriales, y generar planes y programas que orientaran la inversión en la región (Carrión 1994). Esta política, sin embargo, no pareció representar un impulso de regionalización con lógica efectivamente descentralizadora, ya que el proceso seguía siendo concebido como en manos del Estado central preocupado, más bien, de do-

tarse de recursos de programación y acción más pertinentes, provenientes del espacio local, para la toma de decisiones. Esto, sin embargo, en países muy centralizados, abría posibilidades de una mayor presencia de lo regional en la acción pública.

5 **Breve balance y problemas de la escala regional**

Estas políticas mostraron, junto a algunos éxitos, una serie de complejidades y resultados limitados; por ejemplo, los efectos dinamizadores esperados de los polos de crecimiento a veces se «filtraban» hacia fuera de la región y no generaban un tejido intrarregional (Higgins 1985); las zonas francas no siempre constituían polos comerciales y, a veces, la instalación de un polo industrial se basaba en la localización de empresas con base en trabajadores en pésimas condiciones laborales o ambientales (Granados 2003); un parque industrial instalado en una región «en crisis», si no existían otros factores, podía terminar siendo una expresión más de la crisis regional, quedando sin ocupación, y estar lejos de ser un instrumento de dinamización; el desarrollo rural integrado, a través de sus políticas de urbanización rural, en vez de detener la migración, podía terminar acelerándola, pues cierto grado de modernización rural podía reforzar el deseo de migrar y, además, solía producir una cierta diferenciación entre los campesinos —según se accediera o no a las políticas de apoyo—, a la vez de mostrar los límites de sus resultados cuando la propiedad de la tierra era muy concentrada (Etxezarreta 1988); una infraestructura caminera que aumentaba conexión no siempre tenía un efecto dinamizador de la región conectada y mostraba, por largo tiempo, una subutilización.

Junto a esos problemas específicos, ligados a cada una de las políticas, surgen también visiones más generales, donde se hace una retrospectiva crítica de la manera de asumir la política regional y que ya anuncia ciertas inflexiones teóricas relevantes hacia delante; por ejemplo, Boisier (1990) señala que hubo errores importantes de enfoque, que podríamos calificar de paradigmáticos. En primer lugar, sitúa una falta de análisis de cómo los procesos suprarregionales —procesos globales o políticas nacionales de distinto tipo— influían en las dinámicas regionales. Tampoco hubo una comprensión de la complejidad de las sociedades locales, en las que había agentes con determinadas lógicas, intereses, ideologías y, por lo tanto, las políticas que se generaban no eran sobre un papel en blanco o un vacío sociológico. Había, además, poca comprensión de las particularidades culturales e históricas de las regiones, de sus identidades, lo que hacía que la aproximación fuese, durante bastante tiempo, muy economicista y simplificada (Boisier 1990).

A ello se podría agregar que las políticas, en general, no se proponían generar, de manera más o menos profunda, capacidades de acción propias en las regiones sino, más bien, intervenir desde el nivel central. Aun la propia regionalización no representó una contratendencia realmente alternativa al centralismo vigente, al no dar espacio a verdaderas instancias locales con grados de autonomía en competencia y recursos (Hardoy 1988).

6 La emergencia de lo local: valorizaciones propuestas

La década de los ochenta, prolongada hacia los noventa, ve destacar desde ángulos y orígenes diferentes y no necesariamente articulados una valoración de lo local-territorial que puede alcanzar hasta la escala de lo regional, pero que, principalmente, hace referencia a espacios menores, subregionales, que aún pueden llegar hasta los barrios (González 1994). Es especialmente, a partir de esto, que se comienza a imaginar una idea de desarrollo local, donde se destaca la importancia de las espacialidades o territorialidades subregionales, la relevancia del mesonivel y la promoción de dinámicas *bottom-up* de desarrollo (Arocena 2002, Arocena y Marsiglia 2017).

Algo importante es que las valorizaciones de estos espacios locales tienen menos el carácter de promover la acción central en ellos —aunque no se niegue— y más de hacer parte de nuevas ideas que tienen un sello de criticidad y de alternatividad respecto del desarrollo vigente, enfatizando la importancia de las iniciativas locales (Riviere d'Arc 1991). Se pueden concebir, aunque de manera desigual, como ideas que buscan «otro desarrollo», un «desarrollo alternativo» o, directamente, un desarrollo local, pero entendido este como un «estilo de desarrollo» distinto (Loinger 1990). Un planteamiento pionero que mencionar es el «desarrollo de base», propuesto por la Fundación Dag Hammarskjöld en los años setenta, en el que se considera a las comunidades locales con su participación y cultura, propias de una identidad que las capacita para definir sus vías de desarrollo endógeno, colectivo y participativo (Max-Neef 1986). Constituyen, por lo tanto, bases de lo que posteriormente se propondrá como la perspectiva del desarrollo local endógeno. Las valorizaciones señaladas provienen de varios aspectos, que van a ser considerados clave para superar ciertos problemas y para construir modos sociales diferentes a los vigentes.

Una valorización de los territorios locales proviene desde la consideración de las identidades y culturas locales como algo que resguardar (Arocena 2002); ello, tanto como valor en sí, y como activo o fuerza para la acción colectiva (González 2012). Es una reacción a los procesos de «nacionalización» y homogeneización

cultural, en que los países habían tendido a invisibilizar las identidades de sus regiones y localidades, crítica que se intensificará con los debates más contextualizados en el fenómeno de la globalización y la amenaza de la intensidad de la homogeneización cultural, que recoge el debate más antiguo sobre las formas culturales dominantes, que se trasladan de ciertos territorios centrales a otros, aunque la escala predominante de esas consideraciones solía ser la nacional (Verhelst 1987).

Surgieron así una serie de discursos de valorización de la pluralidad identitaria, asumiendo como principio el valor universal de la diversidad y el rechazo a culturas y racionalidades únicas, aun en el interior de un país. Esto significó un importante impulso a la toma de conciencia y valorización de la identidad local propia y a considerarla un cimiento para pensar procesos de construcción de futuro. Al territorio local se le asume dotado de componentes histórico-culturales que su propio desarrollo debe considerar, resguardar y proyectar. Esto lleva ciertas ambivalencias entre la identidad como patrimonio para salvaguardar o como base que considerar para procesos de cambio, pero, más bien, predominará la idea de que existe compatibilidad entre recuperar o defender las identidades propias y la idea de cambio local (Santos 2000).

Otra valorización procede desde la vertiente de la democracia y participación. En parte, en América Latina, esta proviene como resultado de las experiencias y las crisis de las dictaduras militares que tuvieron lugar desde mediados de los sesenta hasta finales de los ochenta. En el marco de las luchas antidictatoriales y las transiciones hacia la democracia, se produce una cierta relegitimación de la democracia liberal como orden político deseable (Nohlen 1991). Sin embargo, también hay corrientes que van a plantear la necesidad de un conjunto de mecanismos y prácticas de democracia más directa o participativa que enriquezcan la representatividad, bajo pena que esta derive en muy formal y que, en el límite, sea puramente nominal y un simulacro democrático (Pease 1989).

Los espacios locales, en esa dirección, fueron identificados como escalas potencialmente privilegiadas para el ejercicio concreto de esa ciudadanía más directa y dio origen a la importancia de una democracia local como parte enriquecedora de la democracia en general; como una modalidad que puede ayudar a superar la alienación política y a una reapropiación ciudadana de la esfera política y un escenario para practicar una acción colectiva decisional.

Otra valorización de los territorios locales proviene de la manera de concebir la producción y gestión de la acción social pública (educación, salud, vivienda, etc.). Se va a plantear, desde los años ochenta del siglo XX, que el enfrentamiento de dichos déficits sociales debe asumir una cierta crisis del estado de bienestar, tanto por razones financieras o de disminución de su legitimidad (Rosanvalon 1981). Para algunas posiciones que van a valorizar las acciones

y políticas locales, era necesario, además, combatir la alternativa liberal que ganaba fuerza y que es la de traspasar los servicios sociales al sector privado y al mercado.

La alternativa distinta que se planteaba era que los llamados «usuarios» de servicios públicos adquiriesen mayor protagonismo, transitando de un beneficiario pasivo a un ciudadano activo. Se robustece una idea de que la ciudadanía no se ejerce solamente a través del voto, sino también a través de un conjunto de prácticas participativas que, además, valorizan a las personas como portadores de un saber social propio que utilizar para la solución de problemas y carencias sociales, con lo que se combate una idea tecnocrática del saber (Lefebvre 1985).

En este contexto, la escala local se visualiza como espacio privilegiado para ejercer este nuevo tipo de participación, donde se condensa la posibilidad de acercamiento entre la institucionalidad y el «recurso social», encarnado en el «usuario protagonista» o «ciudadano participativo». Esto va de la mano de la idea de una propuesta de Estado descentralizado, con altas porosidades respecto de la participación local y con conexión con los territorios (De Souza 1987).

Esta valorización de lo local se ve potenciada también por el surgimiento de algunos «paradigmas sectoriales» (sectores de la acción pública), que refuerzan el fundamento de la acción institucional y social local; por ejemplo, desde la educación, se va a señalar que, para que el currículo se conecte con las particularidades locales, es necesario romper con la estandarización centralista de aquellos; en salud, bajo la visión de que la única forma de que la atención en ella sea suficiente y no se desborden las demandas y costes, es el fortalecimiento de la salud primaria, preventiva y comunitaria, o la vivienda, entendiendo esta como parte de un objetivo mayor, cual es la formación de barrios que solo podrán ser cuidados y mejorados si hay identificación con ellos (González 1994). En todos esos «paradigmas sectoriales», la acción local pública y participativa es formulada como relevante.

También hay valorizaciones de lo local desde la economía, con fuerte incidencia europea, a raíz de la crisis del empleo desde los años setenta, que hace surgir iniciativas locales (Pequeur 1996). Ello va desde la creación de empleo directo por municipalidades hasta la generación de planes de desarrollo económico local con articulación de agentes (Jiménez *et al.* 1998). Esta vertiente económica de la valorización de lo local se amplía recogiendo otros fundamentos, como la que se nutre de lecturas y teorías del desarrollo económico que establecen que hay modalidades que a veces toma —y que debiese tomar— que son de carácter rampante, difuso y endógeno, y no solo por difusión «desde arriba hacia abajo» o desde polos hacia su entorno. Esta lectura se sustentó en procesos de desarrollo en localidades del sur de Europa, apoyados en importantes factores locales de tipo sociológico, económico y político.

Otra valorización de lo local proviene de la idea de defender y reforzar los aspectos comunitarios de la sociabilidad. Hay aquí un diagnóstico crítico de la sociabilidad moderna excesivamente basada, y crecientemente, en lógicas instrumentales y utilitarias en que quedan reducidas la afectividad, la identificación, la empatía o el compromiso con los otros (De Souza 1987). Todo ello es, desde determinadas perspectivas, sintetizado como un déficit de lo comunitario, lo que se entiende como empobrecimiento y como base de fenómenos de soledad, angustia y depresión, generando una alienación en los sujetos y el origen de conductas evasivas y anómicas.

Tal diagnóstico impulsa entonces un proceso de valorización y recuperación de espacios comunitarios, entre ellos los basados en la proximidad física de las vecindades, localidades, barrios; una valorización de la real o potencial sociabilidad local, como la sociabilidad de la cancha y que construye, en algunos casos, una lectura nostálgica de la vida de barrio.

Hay otra valorización de lo local que proviene de lo que podríamos entender como la dimensión de lo organizacional y de la gestión. Aquí se diagnostica que las grandes estructuras centralizadas —estatales, empresariales y sociales— se vuelven incapaces de lograr sus fines, por su excesiva dimensión y burocratización (Borja y Calderón 1989).

Así, la lectura es que el Estado centralista se vuelve ineficaz e insensible a la diversidad de expresiones y demandas sociales y territoriales. Se valorizarán, frente a ello, las instituciones estatales locales como primeros niveles para responder a necesidades y demandas (Correa y Dini 2019), naciendo propuestas de descentralización y desconcentración gubernamental. Ello se entiende consistente; además, con la valorización de la participación local. La propuesta de descentralización adquiere una gran hegemonía e, incluso, tiende a absorber el amplio espectro señalado de valorizaciones de lo local, dándole un sello más oficial.

Pero también, en el ámbito económico privado, son señaladas problemáticas similares: las grandes empresas nacionales y transnacionales que se organizan y gestionan demasiado centralizadamente tienen menos rapidez de percepción y ajuste a los cambios rápidos de la demanda —tecnología y modas— y menos inserción empática y relacional en territorios locales que serían clave para su competitividad. Se establece la relación entre empresas más exitosas y la existencia de gerencias locales con atribuciones, y se destaca el rol de la pequeña y mediana empresa en el desarrollo local (Silva *et al.* 2018).

Finalmente, en el ámbito de la sociedad civil, se va a señalar que el mundo contemporáneo se caracteriza por la existencia de una alta cantidad de expresiones sociales diversas (de género, religiosas, étnicas, ecológicas, territoriales, etc.). Se valora así el aumento de la diversidad de expresiones de la sociedad civil, entre

las cuales son destacadas las organizaciones locales-territoriales, como forma de expresión de la disputa por la calidad del hábitat (Letelier *et al.* 2019).

Por último, podemos destacar referencias que valorizan lo local desde la preocupación por las condiciones ecológicas y ambientales. La visión ecológica introduce la necesidad de comprender las singularidades y diversidades de cada ecosistema y la importancia de resguardarlas (o de recuperarlas). Por otro lado, es la diversidad de ecosistemas y su conexión orgánica y armónica lo que permite la fortaleza del ecosistema como un todo; por ello, las fuertes críticas a la existencia de enormes extensiones con monocultivo que van limitando la renovación de especies vegetales y animales, sobreexplotando la biosfera (Escobar 2014).

A la vez, para el ecologismo, el principal actor que, por sabiduría, cultura, o toma de conciencia, puede asumir el liderazgo del resguardo ambiental es la propia población local. Esto último es lo que ha acercado expresiones medioambientalistas-ecologistas, movimientos territoriales y movimientos indígenas (Svampa 2008).

Como vimos, el conjunto de estas valorizaciones del territorio local, antes señaladas, identifican a esta «escala de lo social» como muy relevante, en función de una serie de objetivos societalmente importantes, tanto para enfrentar problemas contemporáneos como para construir otros tipos de órdenes sociales. A la vez, contribuyen a generar bases para un concepto y propuesta que se va articulando como desarrollo local endógeno, con un enfoque amplio, aunque sujeto a una disputa de definición y sentido y que retomaremos en el capítulo final de este trabajo (González 1998).

En esas valorizaciones de lo local —que, aunque no tienen una influencia generalizada, sí cruzan intersectorial y transdisciplinariamente un buen campo de la realidad—, aparecen las capacidades, los recursos, los actores, las identidades, la participación y la democracia, las necesidades, las ecologías, la potencialidad de autodependencia y de autonomía (Arocena 2002). Sin embargo, aun partiendo de estos componentes de valorización, podemos distinguir dos variantes en las que dicha valorización se bifurca y, aun, se oponen.

En una de las bifurcaciones, esas valorizaciones tienden a ser la base conceptual de un cierto «estilo de desarrollo», donde se reconoce en lo local no una simple «fuerza auxiliar» de estrategias nacionales, sino una base, entre quienes eran más críticos a los sistemas capitalistas de mercado y a los socialismos estatales, para la imaginación y propuesta de un «otro desarrollo» o un «desarrollo alternativo», donde los elementos políticos, culturales, sociales de los espacios locales son vistos importantes en sí, como parte de una idea distinta de desarrollo, en oposición a procesos pensados desde arriba, con puro énfasis económico y tecnocrático, donde los habitantes locales eran vistos como objetos o receptores del proceso (Mealla 2006).

En general, dentro de esta perspectiva, sobre todo referido a territorios pobres, la dimensión económica también es importante; sin embargo, ello es puesto en un nivel similar de importancia a la democracia y participación, a la identidad y cultura, a la existencia de organizaciones, a la autodependencia, y otras que se entienden con un valor en sí y no como instrumentos para la dimensión económica. El reforzamiento local de esas dimensiones aparece como la base de sociedades locales que portan nuevas formas de desarrollo y, a la vez, contribuyen decisivamente a un nuevo orden del desarrollo (Debuyst 1998). Son procesos nuevos de desarrollo «en» lo local y «desde» lo local.

Los grados de autonomía y autodependencia son valorizados como reactivos a la situación de territorios locales que quedan funcionalizados a los procesos más globales y se los postula como expresiones de energías sociales subalternas con los que se busca defender y aumentar los márgenes de acción (Max-Neef 1986).

La otra bifurcación, por el contrario, pone un fuerte acento en la dimensión económica del desarrollo local. Este se asocia a la existencia de políticas locales que faciliten el fortalecimiento de empresas locales y localizadas en el territorio, para competir de manera exitosa en un sistema económico mundializado. Es necesaria una vinculación entre empresas y territorio pues, para las primeras, el tipo/calidad del territorio es un factor de desarrollo y competitividad y, para este, insertarse en la economía mundial de manera exitosa supone poseer sistemas locales de empresas (Vázquez-Barquero 1993). Como se observa, el desarrollo local es asociado fuertemente a la necesidad, pero también a la forma, de internacionalizarse. Esa forma define si se trata de una mundialización con o sin grados de endogeneidad, la que está ligada a tener sistemas locales de empresas. Esto incluye estrategias de atracción de empresas, a partir de las realidades locales de la infraestructura, de la innovación, de la densidad del tejido empresarial, de la educación... Una dimensión relevante en esta perspectiva es la concertación de actores locales, público-privados-sociales, que enfrenten de manera activa al espacio económico global (Hernández 2012).

Esta perspectiva se apoya, además, en dos lecturas históricas que antes hemos introducido: por un lado, en destacar que ciertos procesos de desarrollo habían ocurrido con alta presencia de factores locales (identidad, cultura, sistema político o arreglos institucionales) como en el centro-norte italiano y, por otro lado, la lectura de que los procesos empresariales de acumulación más globales habían cambiado y dado mucha mayor importancia a las relaciones establecidas por las empresas en los territorios (Becattini 1989). Ello se entendía como el paso del modo de acumulación fordista, más centrado en la gran empresa vertical, a un modo de acumulación flexible, que daba mucha importancia a las relaciones horizontales en los territorios (Bervejillo 1995).

Aunque expresados de manera muy general, es clara la diferencia de estas variantes de la importancia y valorización de lo local. Sin embargo, algunos elementos comunes hacen que ambas variantes suelen parecerse y tener áreas de intersección. En ambas, se valorizan aspectos de identidad y cultura local aunque, en el caso de la visión más económica, dicha valorización se la ve como un recurso de competitividad global. Asimismo, se les da importancia a los procesos participativos y de concertación de actores, aunque en la visión más economicista; ello aparece como requisito para una inserción económica mundial no gobernada por el solo mercado y los grandes agentes globales, sino también por las estrategias locales. Finalmente, en ambas visiones, se comparte que en lo local hay márgenes de acción y que no están sobredeterminados por los fenómenos y agentes globales o globalizadores, aunque el sentido de ello no sea el mismo (González 2008).

Por último, es necesario destacar una visión más reciente, donde la escala local adquiere una centralidad muy alta. En esta visión se expresa, de manera más radical, una oposición a los procesos neoliberales, de globalización, pero que también alcanzan a una lectura crítica tanto del capitalismo y de la propia época moderna, por lo que se puede hablar de una aproximación epocal, donde lo local aparece como poseedor de una potencialidad para construir nuevos modos de vida (Escobar 1998).

Esta visión emana de muchos de los elementos antes señalados en las valorizaciones de lo local antes señaladas. En este sentido, podemos decir que constituye una visión de continuidad con las ideas de otro desarrollo o desarrollo alternativo. Sin embargo, a la vez, se plantea en ruptura con la apelación al desarrollo y el progreso como referencias centrales de la modernidad y a lo que es comprendido como su núcleo decisivo: el crecimiento económico. Por ello, se plantea como una idea de anti o de posdesarrollo, pues toda referencia al desarrollo introduce una orientación productivista y acumuladora (Latouche 2007).

En alternativa a estos principios últimos, el posdesarrollo levanta otros para la construcción de lo social y que, para ello, ubican a las realidades locales como una escala/espacio central. Así, hay un realce de lo comunitario, la convivencia social, la armonía, como principios y criterios centrales para evaluar la calidad de la realidad. Se busca recuperar y crear una relación con la naturaleza que no esté marcada por una aproximación economicista y explotadora, y se subrayan las dimensiones espirituales y estéticas allí comprometidas que llevan al reconocimiento de los derechos de ella. Los territorios locales aparecen como sistemas sociobioterritoriales donde se deben cultivar privilegiadamente esas relaciones metabólicas entre lo humano y lo no humano, territorialmente situadas (Gibson *et al.* 2017).

Se valorizan principios de autonomía y autodependencia local, para que los trayectos que allí predominen respondan a las comunidades que lo habitan y que expresen sus orientaciones culturales. En este sentido, ese mayor reconocimiento, empoderamiento, iniciativas, de los grupos locales es entendido como opuesto a un dominio de los agentes y procesos globales, lo que determinaría una especie de «local auto-dirigido» (Latouche 2007). En una corriente más latinoamericana de estas ideas, se ha producido una conexión y una alimentación de ellas con movimientos y luchas indígenas, de poblaciones locales contra megaempresas localizadas en determinados territorios, de grupos ambientalistas. Se intersectan, así, lo territorial, lo comunitario, lo indígena y lo ecológico-ambiental (Svampa 2008).

7 Los hallazgos de la exploración respecto de los tipos de aproximaciones a la escala regional y local

Una síntesis de lo dicho hasta aquí nos lleva a reconocer, e históricamente, la aproximación teórica y práctica a los espacios subnacionales que, según hemos visto, ha tenido características y sentidos diferentes y, en este trabajo, hemos identificado cinco.

Un primer sentido pareciera ser el de una escala y campo que fue considerado, previo a los debates más formalmente establecidos sobre estrategias de desarrollo, como uno para integrar y asimilar desde la lógica de hacer más compactos y dominables los espacios nacionales y que, por ello, tiene rasgos geopolíticos y de afirmación del Estado-nación.

Uno segundo es comprender lo local como complementario al de otras escalas, particularmente la nacional, para enfrentar de mejor manera situaciones locales consideradas indeseables y que pueden provenir tanto de desequilibrios o deformaciones socioespaciales de procesos nacionales o globales como de déficits locales internos. Ello, en buena medida, está presente en la emergencia de la cuestión regional en los años sesenta, que dio base para una serie de discusiones teóricas y políticas sobre desarrollo regional. Asimismo, una parte de la bibliografía sobre desconcentración y gestión local de los años ochenta tiene este sentido de una escala complementaria para enfrentar los desafíos del desarrollo. Lo esencial, aquí, es que se trata de una política central para la cual se hace necesario tener una mayor capacidad de diagnóstico sobre los problemas regionales y, principalmente, realizar políticas enfocadas a regiones específicas que las fortalecieran.

Un tercer sentido es considerar la escala local como un elemento relevante para enfrentar sus problemas, desafíos o posibi-

lidades. La escala local sigue siendo concebida como escala complementaria, pero hay una ruptura en términos de concebir su importancia relativa «en sí», en que aparece significativa tanto la acción central como la acción local. Descentralizaciones más profundas, relevancia de los municipios y gobiernos regionales pueden expresarlo. Podríamos decir que, en esta versión, la incorporación de la acción local y comunitaria se entiende que agrega un valor a las estrategias de desarrollo en términos de contenidos y modalidades.

Un cuarto sentido parece ser el de constituir una mirada propia del desarrollo que se levanta frente a otras en las que se pone el eje fuera de los espacios locales. En este caso, el desarrollo local constituiría un estilo y propuesta de desarrollo, más que solo una escala complementaria. Este lugar más decisivo de lo local tuvo relación con el hecho de que, tanto desde los planos estrictamente teóricos como normativos y gestionarios, el concepto mismo de desarrollo se ha ampliado paulatinamente, incluyendo las dimensiones sociales, políticas y administrativas, culturales y —en las últimas décadas— ecológicas y medioambientales. Ello, a su vez, recoge críticas a los estilos dominantes de desarrollo de tipo centralistas, homogeneizadores, no participativos y con la idea de cultura única. La referencia a los espacios locales, en este caso, es integrada como componente de planteamientos de «otro desarrollo» o de «desarrollo alternativo».

Sin embargo, esta perspectiva, como lo veremos más adelante respecto de los debates en los tiempos de la globalización, se expresa en dos vertientes contradictorias entre sí: una que orienta dicha perspectiva hacia la idea y propuesta de la competencia entre los territorios, dentro de una competencia globalizada, y otra que la orienta hacia una idea de romper o debilitar esa lógica competitiva mundializada.

Por último, podríamos hablar de un quinto sentido, que se puede reconocer en propuestas más recientes, aunque tomando aspectos de la historia y del sentido anterior, que son radicalmente críticas al desarrollo actual y pueden ser presentadas como anti o posdesarrollo.² Aquí hay una aproximación a lo local como continente y actor para nuevos senderos de construcción de las sociedades, donde lo económico pierde la centralidad, se vuelve heterogéneo (Saravia *et al.* 2018, Cid *et al.* 2019) y se somete al tipo de relaciones sociales que se crean. En este caso —más lejos de lo expresado en los planteamientos de «desarrollo alternativo»—, se formulará una aproximación al espacio local, como un espacio de reproducción de la vida (individual o comunitaria), en oposición al de acumulación, propio de una etapa de posdesarrollo.

De estos hallazgos podemos extraer algunas conclusiones que dialogan con el fundamento de este trabajo, declarado en su introducción.

2 Se trata de un tema amplio que aquí alcanzamos solamente a mencionar; para profundizar en el tema, se pueden consultar los trabajos de Gibson-Graham.

8 Conclusiones

En primer lugar, hay suficientes elementos y contenidos que permiten una reconstrucción histórico-interpretativa, acerca de la consideración que los espacios regionales y locales (subnacionales) han tenido en las estrategias y políticas de desarrollo. Esas escalas, normalmente, han estado en la historia fáctica y en el debate sobre desarrollo y de las políticas públicas. Podemos decir que ello constituye «un objeto» y «un campo» para profundizar. A la vez, la identificación y el eventual valor que se les adjudique a dichas escalas están en relación con cómo esas estrategias conciben el significado de otras escalas, como la nacional o mundial.

Podemos también concluir, de acuerdo con lo señalado en el artículo, que esa consideración le ha dado (y puede darle) a esas escalas en la construcción de desarrollo u otro propósito equivalente importancia secundaria, auxiliar, significativa y, aun, central. Podríamos decir que ello constituye un eje de enfoques en tensión y en que es posible identificar tiempos de hegemonía de algunos y también de emergencia de otros.

En ese plano temporal, se concluye del trabajo la hipótesis documentada —que puede resultar paradójica con el avance de hecho del sistema y la economía-mundo y la actual globalización (o quizá por ello)— de que la referencia a las escalas locales en los debates relativos al desarrollo ha adquirido una importancia mayor desde determinados enfoques. Estos, en parte importante, se plantean como críticos y alternativos a cómo ha sido concebido el desarrollo como ideario desde los siglos recientes.

En esa dirección última, podemos concluir que existe un conjunto de fundamentos históricos y analíticos, particularmente aportes recientes, acerca de la vinculación entre el desarrollo y los espacios locales, que hace significativa la discusión acerca de la relevancia de dicha relación; especialmente, desde el interés y propósito del aporte potencial de las escalas subnacionales en estrategias de desarrollo que consideren valores como la equidad, la diversidad cultural, los sistemas ecológicos, la democracia, la participación, la autodependencia y otros.

Desde una perspectiva práctica, es importante considerar que las relaciones entre desarrollo y territorio (local) han cobrado relevancia en las últimas décadas y, en muchos movimientos socioterritoriales, se reivindican estrategias que partan de la comunidad. Por su lado, también los actores ubicados en posiciones posdesarrollistas reivindican ideas de autonomías y endogeneidad. Finalmente, desde visiones menos críticas, pero innovadoras, se plantea la necesidad de descentralización del Estado y de un aumento del protagonismo municipal. Esperamos entonces que este artículo haya contribuido a reconstituir la historia de un campo de relacio-

nes particular, sus continuidades y rupturas, la singularidad de las posiciones más importantes, y que todo ello pueda favorecer a los debates de los actores actuales.

9 Bibliografía

- AROCENA J (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus, Montevideo.
- AROCENA J, MARSIGLIA J (2017). *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Taurus, Montevideo.
- BAJOIT G (2008). *Crítica de las teorías sociológicas del desarrollo*. En: Puerto Sanz L (ed.). *La economía del desarrollo*. Editorial Catarata, Madrid.
- BECATTINI G (1989). *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*. *Stato e Mercato* 25:111-128.
- BERVEJILLO F (1995). *Globalización, descentralización y territorio*. *Revista PRISMA 4* (Universidad Católica del Uruguay, Montevideo).
- BOISIER S (1990). *Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina*. Ilpes, Santiago.
- BORJA J, CALDERÓN F (1989). *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*. Clacso, SUR, Ceumt, Barcelona.
- BOUDEVILLE J (1961). *Les Espaces Économiques*. Presses Universitaires de France, París.
- BRIANO L, FRITZSCHE F, VIO M (2003). *El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. *EURE* 29(86):109-135.
- BUSTELO P (1997). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis, Madrid.
- CARRIÓN F (1994). *Experiencias de descentralización y regionalización en América Latina: análisis comparativo*. En: Ortiz J (ed.). *El reto de la Descentralización como base de la Reforma Constitucional*. ILDIS, Quito, pp. 15-22.
- CID B, SARAVIA P, LETELIER E, SANDOVAL D, VANHULST J, CARROZA N (2019). *Discursos de diversidad económica en el centro-sur de Chile: Definiciones en disputa en torno a la economía social, solidaria y autogestionaria*. *Miríada* 11(15):185-207.
- COQUERY-VIDROVITCH C, HEMERY P, PIEL J (1988). *Pour une histoire du développement (Etats, sociétés, développements)*. L'Harmattan, París.
- CORREA F, DINI M (2019). *Políticas de desarrollo económico local en las municipalidades de Chile: más allá del asistencialismo*. *Cepal Review* 127:55-73.
- CUADRADO J (1995). *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas*. *EURE* 21(63):5-32.
- DALY H, COBB J (1994). *Para el bien común: reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*. FCE, Ciudad de México.
- DE MATTOS C (2003). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional*. Ilpes, Santiago de Chile.
- DE SOUZA L (1987). *Desenvolvimento da comunidade e participação*. Cortez, São Paulo.
- DEBUYST F (1998). *Espaces et identités: propositions interpretatives*. En: *Amérique latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve.
- DOUGLAS N (1995). *Location theory and regional policy a critique of the European experience*. *Regional Studies* 16.
- DOUROJEANNI A, JOURAVLEV A, CHÁVEZ G (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Cepal, Santiago.
- ELLIS F, BIGGS S (2002). *Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s*. *Development Policy Review* 19(4):437-448.

- ESCOBAR A (1998). La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Norma, Santa Fe de Bogotá.
- ESCOBAR A (2014). Sentipensar con la Tierra. Nuevas lecturas sobre Desarrollo, Territorio y Diferencia. Universidad Autónoma Latinoamericana Una, Medellín.
- ETXEZARRETA M (1988). Desarrollo Rural Integrado. MAPA. Serie Estudios n.º 50.
- FAO (2014). Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política. FAO, Santiago de Chile.
- GEORGE S, WOLF M (2002). La globalización liberal. Anagrama, Barcelona.
- GIBSON K, CAMERON J (2017). Retomemos la Economía. Universidad Javeriana, Bogotá.
- GONZÁLEZ R (1994). Espacio Local, Sociedad y Desarrollo (razones de su valorización). Programa de Economía del Trabajo, Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ R (1998). Hacia una noción de desarrollo local integrado. Revista Academia de Humanismo Cristiano 3:31-46.
- GONZÁLEZ R (2008). Poderes locales, nación y globalización (historia de teorías y debate contemporáneo). Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ R (2012). La Identidad Local en las visiones de desarrollo. Revista de Geografía Espacios 2(4):49-69.
- GONZÁLEZ R (2013). Revisitando la historia de las teorías del desarrollo. Revista CUHSO, 23(1):55-91.
- GRANADOS J (2003). Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales. BID, Buenos Aires.
- GUDYNAS E (2012). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En: Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Editorial El Conejo, Quito (Ecuador), pp. 21-53.
- HARDOY J (1988). Repensando ciudad América Latina. Emecé, Buenos Aires.
- HERMANSEN T (1969). Growth Poles and Growth Centres in National and Regional Development. UNRISD, Ginebra.
- HERNÁNDEZ A (2012). Un nuevo modelo de desarrollo local. Ideaz, Zafra.
- HIGGINS B (1985). ¿Existen los polos de desarrollo? En: Kuklinski A. Desarrollo polarizado y políticas regionales. FCE, Ciudad de México.
- HIRSCHMAN A (1961). La estrategia del desarrollo económico. FCE, Ciudad de México.
- HORNA H (1994). Los ferrocarriles latinoamericanos del siglo diecinueve y los casos del Perú y Colombia. Nordic Journal of Latin American Studies 24(2):19-41.
- JARAMILLO S (1979). Sobre la macrocefalia urbana en América Latina. Revista Desarrollo y Sociedad.
- JESSOP B (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. Revista Eure 30(89):25-41.
- JIMÉNEZ E, BARREIRO F, SÁNCHEZ JE (1998). Los nuevos yacimientos de empleo: los retos de la creación de empleo desde el territorio. Fundación Cirem, Barcelona.
- JOHNSON E (1972). Descentralización de poblaciones e industrias. CRAT-AID, Ciudad de México.
- LANGE O (1965). Problemas de economía política del socialismo. FCE, Ciudad de México.
- LATOUCHE S (2007). Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa. Icaria, Barcelona.
- LEFEBVRE JM (1985). Pratiques sociales pour sortir de la crise. Bruselas.
- LETÉLIER F, BOYCO P, CUBILLOS J, TAPIA V, IRAZÁBAL C (2019). Lo vecinal en Chile – Conceptos, políticas y prácticas en disputa. Ediciones UCM, Talca.
- LEWIS A (1964). Teoría del desarrollo económico. FCE, Ciudad de México.
- LOINGER G (1990). Le Développement local comme nouveau paradigme du développement économique. Seminario de Fribourg Développement local et identité: du quartier á la metropole. Friburgo.
- MAX-NEEF M (1986). Desarrollo a Escala Humana. Nordam-Comunidad, Montevideo.
- MEALLA E (2006). Vuelve el desarrollo: del economicismo al giro ético. En: García D, Nosetto L (eds.). El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos. Flacso-Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

- MONCAYO E (2004). El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. *EURE* 30(90):7-26.
- MYRDAL G (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. FCE, Ciudad de México.
- NOHLEN D (1991). *Descentralización política y consolidación democrática*. Síntesis, Caracas.
- NUN J (1971). *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*. Cepal.
- PEASE H (1989). *Democracia local: reflexiones y experiencias*. Desco, Lima.
- PEQUEUR B (1996). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. L'Harmattan, París.
- PERROUX F (1950). *Economic Space: Theory and Applications*. En: Friedmann J, Alonso W (eds.). *Regional Development and Planning*. MIT Press, pp. 21-36.
- PERROUX F (1955). *Note sur la Notion de Pole de Croissance*. *Economie Appliquée* 7(1-2).
- PRESTON P (1999). *Una introducción a la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, México.
- RAMÍREZ JM (2008). *Génesis y evolución de la idea de desarrollo*. De la inevitabilidad del desarrollo al debate sobre su pertinencia. En: Puerto Sanz L (ed.). *La economía del desarrollo*. Editorial Catarata, Madrid.
- RIVIERE D'ARC H (1991) Brasil, México, Cuba: tres contextos de la descentralización. *Revista Iztapalata* 11(23).
- ROFMAN A (1993). *Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural*. En: Bustos P (ed.). *Más allá de la estabilidad estructural*. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- ROMERO V (2012). *Legislación y políticas en Nueva Granada y Chile para atraer la inmigración extranjera a mediados del siglo XIX*. *Amerique latine, histoire & memoire* 24.
- ROSANVALLON P (1981). *Le Crise de l'Etat providence*. Point Essais, París.
- ROSTOW W (1961). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. FCE, Ciudad de México.
- SANTOS M (2000). *Territorio e sociedades*. Fundação Perseu Abramo.
- SARAVIA P, CARROZA N, CID B (2018). *Heterogeneidades económicas en territorios de la Región de Valparaíso-Chile: aproximaciones y emergencias de otras formas económicas*. *Población y Sociedad* 25(1):103-131.
- SEMPLER R, GAUTHIER L, YOUNGMANN C (1972). *Growth Poles in São Paulo, Brazil*. *Annals of the Association of American Geographers*.
- SILVA B, FLORES E, MONTALVÁN J, ALEJO O (2018). *Propuesta metodológica para el desarrollo de las pymes en la ciudad de Guayaquil —Ecuador—*. *Espacios* 39(42):1-11.
- STOHR W (1975). *El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas*. SIAP, Buenos Aires.
- SUNKEL O (1991). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Cepal/FCE, Ciudad de México.
- SVAMPA M (2008). *La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes*. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2019.
- THOMAS M (1972). *The Regional Problem, Structural Change and Growth Pole Theory, Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning*. Kuklinski, Montan.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A (1993). *Política económica local (la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo)*. Pirámide, Madrid.
- VERHELST T (1987). *Des racines pour vivre*. Duculut, París.
- ZARKA C (1958). *Un exemple de pôle de croissance*. *L'industrie textile du Nord de la France*. *Revue économique* 9(1):65-106.

Rurality from the perspective of its inhabitants: Analyzing participant responses to in-depth questionnaires, photographs and reflections from an ethnographic study in Southern Ecuador

Emilia ALONSO-MARKS
markse@ohio.edu
Ohio University (United States)

Iván SALAZAR-TORNEZ
ivsaltor@gmail.com
Ohio University (United States)

La ruralidad desde la perspectiva de sus habitantes: análisis de las respuestas de los participantes a cuestionarios en profundidad, fotografías y reflexiones de un estudio etnográfico en el sur de Ecuador¹

Abstract/Resumen

- 1. Brief introduction to qualitative social research and photovoice**
- 2. The ethnographic study: description and methodology**
- 3. Frameworks for analyzing participant-produced narratives and supportive photos**
 - 3.1. The notion of pink's a picture paints a thousand words and photovoice's tenets**
 - 3.2. The notion of knowledge as power in the theories of Bourdieu and Foucault**
 - 3.3. The representation of the others in the postcolonial theories of Escobar and Mignolo**
- 4. Analyzing participant-produced narratives**
- 5. Analyzing participant-produced photographs**
 - 5.1. First stage: preview**
 - 5.2. Second stage: review**
 - 5.3. Third stage: cross-photo comparison**
 - 5.4. Fourth stage: deducing**
- 6. Conclusion**
- 7. References**

¹ This study was made possible by funding and support from the Ohio University Infectious and Tropical Disease Institute. The authors would like to acknowledge the contributions of the following students from the Latin American Studies Program, Center for International Studies, Ohio University, over the last four years: Brittini Barranco, Erika Marken-Gallo, and Hadassah Petit-De. In addition, the authors are grateful for assistance in data collection efforts from Alejandra E. Marks (PhD student, Tulane University) and Chelsea D. Barranco (PhD student, Southwest College of Naturopathic Medicine). Alexander Standen (University of Colorado, Boulder) provided valuable feedback to an earlier version of this manuscript.

Rurality from the perspective of its inhabitants: Analyzing participant responses to in-depth questionnaires, photographs and reflections from an ethnographic study in Southern Ecuador

Emilia ALONSO-MARKS
markse@ohio.edu
Ohio University (United States)

Iván SALAZAR-TORNEZ
ivsaltor@gmail.com
Ohio University (United States)

La ruralidad desde la perspectiva de sus habitantes: análisis de las respuestas de los participantes a cuestionarios en profundidad, fotografías y reflexiones de un estudio etnográfico en el sur de Ecuador

Citar como/Cite as:

Alonso-Marks E, Salazar-Tornez I (2021). Rurality from the perspective of its inhabitants: Analyzing participant responses to in-depth questionnaires, photographs and reflections from an ethnographic study in Southern Ecuador. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):166-192.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.515

Abstract

As part of an outgoing ethnographic study we examined the narratives, photographs and reflections produced by participants from four rural communities within the Gonzanamá district, Loja province, southern Ecuador on the advantages and disadvantages of rural living. In this study, it is analyzed how these rural communities have created a dissident voice from the power relationships established by society, the government and the scientific community.

Results have revealed how this three-part process was a powerful tool to give a voice to those who do not have one, to claim their rural spaces that define who they are as a community, and to state how to live true to their cultural heritage. In addition, these results have confirmed the contribution that qualitative studies make in the advancement of any type of quantitative study, especially in the area of international development.

Keywords: ethnography, qualitative research, rural communities, power relations, international development, postcolonialism.

Resumen

Como parte de un estudio etnográfico reciente, examinamos las narrativas, fotografías y reflexiones producidas por participantes de cuatro comunidades rurales dentro del distrito de Gonzanamá, provincia de Loja, en el sur de Ecuador, sobre las ventajas y desventajas de la vida rural. En el estudio, se analiza cómo tales comunidades rurales han desarrollado una voz disidente a partir de las relaciones de poder establecidas por la sociedad, el Gobierno y la comunidad científica.

Los resultados han revelado cómo este proceso de tres partes fue una herramienta poderosa para dotar de voz a aquellos que no la tienen; para reclamar sus espacios rurales, que definen quiénes son como comunidad, y para establecer cómo vivir de manera fiel a su patrimonio cultural. Además, dichos resultados han confirmado la contribución que los estudios cualitativos hacen en el avance de cualquier tipo de estudio cuantitativo, especialmente en el área de desarrollo internacional.

Palabras clave: etnografía, investigación cualitativa, comunidades rurales, relaciones de poder, desarrollo internacional, poscolonialismo.

1

Brief introduction to qualitative social research and photovoice

Qualitative social researchers have used a combination of methods to investigate diverse phenomena, and there is strong agreement that combining methods such as in-depth interviews, narratives and images through photovoice, among others can yield important insights and understandings (Harper 1998, Pink 2001, Creswell *et al.* 2007). This mixed method approach has been epistemologically aligned to emancipation and has methodological links to participatory action research, in the sense that it gives voice and visibility to marginalized individuals who otherwise may remain unheard and unseen (Olliffe *et al.* 2008).

Interviewing is perhaps the most common format of data collection in qualitative research. Most of the qualitative research interviews can be either unstructured or structured. According to Bernard (1988), semi-structured interviews are the best option when the interviewer will not get another chance to interview someone. They are usually conducted once and generally last between 30 minutes to an hour (DiCicco-Bloom & Crabtree 2006). The interviewer usually relies on a guide comprised of the core question or several core questions and many associated questions related to the central one(s). Although sometimes the inclusion of open-ended questions may stray from the interview guide, these questions provide the opportunity for identifying new ways of perceiving and understanding the topic explored, plus it allows informants to have the freedom to express their views in their own terms. In their 2016 study, Davies, Crowe and Whitehead employed a qualitative narrative inquiry approach which included in-depth interviews with thematic analysis where participants were able to narrate their experiences in order to «create meaning in their lives by the way they construct[ed] their narrative» (p. 534). In the same vein, Samararatne & Soldatic (2014) employed a qualitative methodology based on grounded theory, a methodology that seeks to develop conceptual frameworks focused on the participants' individual experiences.

Another way to give voice and visibility to marginalized individuals and a common format of data collection in qualitative research is photovoice. Photovoice allows researchers from various disciplines to visualize individuals' perceptions of their everyday realities (Close 2007, Foster-Fishman *et al.* 2005). For participants, the photovoice process provides the opportunity to portray experiences visually and to share their personal knowledge of particular issues that may be difficult to express by means of words alone (Wang & Burris 1997). Through the use of photographs, different ideas may be obtained than those gathered solely from in-depth interviews (Darbyshire *et al.* 2005). It is the combination of the narrative and visual illustrations that enhances the ability of researchers to capture the meaning of an issue from the participants' point of

view more accurately (Harrison 2002, McIntyre 2003, Nowell *et al.* 2006). Thus, the resulting narratives obtained from the photo stories may become a rich platform from which researchers can offer a nuanced understanding of issues affecting a particular community to the scientific community, which in turn can inform appropriate intervention or action on health and social problems.

Although there is a strong general agreement that photovoice can produce rich data, yet there are several challenges of analyzing participant-produced photographs to generate study findings. In the case of the present study, photographs were not intended to be formally analyzed nor interpreted by the participants themselves. The photographs were used as reinforcement of the narratives produced by participants throughout the in-depth interviews. For example, when prompted to take a picture that would represent the advantages of living in rurality, participants took pictures of their gardens, the landscape, and their pets and farm animals. Those pictures matched the narrative by which they described the advantages of rural living.

2 The ethnographic study: description and methodology

In the present study, it is investigated how people describe the advantages of living rurally in contrast with the narrative of scientific epistemology and rigor coming from government officials and the scientific community. Following Institutional Review Board (IRB) approval, thirty-five (35) participants were recruited from three rural *barrios* (Jurupe, Naranjillo, and Trigopamba) from the *parroquia* of Changaimina, *cantón* Gonzanamá, Loja province, Ecuador. Participants ranged in age between twenty and sixty. Twelve (12) of them were males and twenty-three (23) females. Individual digitally recorded semi-structured interviews and photovoice were the primary methods of data collection. The interviews were conducted during regularly scheduled visits from the state Department of Health. These visits were coordinated with students and scientists from a prestigious university in Ecuador and a prestigious university in the Midwest, United States, in order to make sure the houses were clean from insects that could potentially propagate insect-borne diseases such as dengue, malaria or Chagas.²

The cohorts of scientists and students who conducted the interventions, *i.e.*, house visits looking for *chinchorros* both in the domicile and peridomicile areas, were comprised of nutritionists, nurses, doctors, entomologists, architects, and social scientists as part of the Healthy Living Initiative (HLI) program. The HLI is an interdisciplinary project to assist, with socio-economic development programs, rural communities in southern Ecuador affected by Chagas disease. The idea is to provide a wholistic support system

2 Chagas disease is caused through contact with the feces or urine of parasite *trypanosoma cruzi*. The insect that carries the parasite or *chinchorro* lives in the nooks and cracks of house walls and roofs. It is a neglected disease linked to poverty particularly in rural and semi-rural areas in Latin America. Chagas disease is considered as one of the leading diseases in causing more loss of years of healthy life and productivity due to debilitation and disability in Latin America (Hotez *et al.* 2008).

in the prevention of illnesses associated with poverty by means of facilitating participative processes of sustainable human development where the entire communities are involved. The intervention plan consisted of the following steps: a) the interviewer gave a brief introduction to the person who identified himself or herself as the person in charge of the household; b) the interviewer provided a detailed explanation of the project and the intervention plan; c) the interviewer obtained written consent from the person in charge of the household to carry out the intervention; d) the interviews were conducted; e) the interviewer went over some literature about Chagas disease and its prevention, and left it with them so that they could share it with other household members; and f) participants were invited to take several photographs, but select one photograph of their favorite living space at home – indoors or outdoors (within the peridomicile) representing, in their view, the advantages of living rurally.

The semi-structured questionnaires used when conducting the in-depth interviews consisted of seven (7) questions related to advantages and/or disadvantages of living rurally: 1) how long have you lived in this house?; 2) where did you live before you moved to this house?; 3) which are your daily activities?, how long do you spend outdoors versus indoors?, where do you eat?, where do you sleep?; 4) which aspects of your house (indoors or outdoors) –the tranquility, the spaciousness, the luminosity, etc.— do you enjoy the most?, why?; 5) if you could change anything in your house, what would you change?, why?; 6) how has the intervention impacted your daily life?, have you made any life style changes based on the information the group of scientists, students, nurses, nutritionists, and public health officials have given you?, and 7) was the intervention conducted to your satisfaction? If not, what would you change?

The interviews were conducted by one of the social scientists along with one or two students. These interviews lasted 20 to 30 minutes. During the interviews, participants were invited to take several photos of their properties with the interviewer's iPad. Then they were asked to select one that would best capture the area that they liked the most within their living spaces – one that would represent the advantages of living in their respective communities. The idea was to reinforce the narratives stated by the in-depth interviews.

3 Frameworks for analyzing participant-produced narratives and supportive photos

We need to address formally two issues affecting our data analysis. On the one hand, although the photographic data were used in support of the narrative data and not in lieu of them, these

needed to be placed both ontologically and epistemologically. On the other hand, in order to interpret the participants' narratives, the present study uses the notion of power —specifically the power of «knowledge»— in the theories of Bourdieu and Foucault, and the postcolonial, post-developmental focus based on flexible notions which anticipate a major decentralization in the ways of representing the Others, especially from the deconstruction of development and coloniality/modernity (Escobar 2009, 2012; Mignolo 2008, 2011a).

3.1. The notion of pink's a picture paints a thousand words and photovoice's tenets

Ontological concepts of truth and reality, along with our claims about the relationship between truth and the pictures we asked participants to take, needed to be situated and validated as truthful forms of representation and interpretation of the reality by whom it is being observed – *i.e.*, Pink's (2001) idea that «a picture paints a thousand words». From the epistemological standpoint, photovoice enables participants to employ photography as a way of researching their own cultures and to reference aspects of their own experiences. This is in sharp contrast with the traditional view whereby the responsibility of analyzing and interpreting pictures would rest in the hands of anthropologists and ethnographers.

3.2. The notion of knowledge as power in the theories of Bourdieu and Foucault

The concept of *power* is an elusive one, especially within post-modern discourse. There are a series of perspectives on power which have been rooted in the theories of sociologists and economists Max Weber and Karl Marx. For Weber (1958), *power* is the opportunity of human beings to realize their own will in a communal action against those who resist. Power and authority are thus linked. When the exercise of power (or force) is conceived as legitimate, it becomes authority (or institutional authority). In contrast, for Marx (1970), *power* is concentrated in the ruling classes, based on economics, and involves class struggles.

Power in the post-modern world needs to be reconceptualized under a different lens, a lens other than the judicial-political theory of sovereign power and the participation of the state. As Foucault indicates, the state (or class, or group of individuals) cannot cover the entire spectrum of power networks that encompass sexuality, kinship, knowledge, information, communication, technology, etc. «Power has its principle not so much in a person as in a certain concerted distribution of bodies, surfaces, lights, gazes; in an arrangement whose internal mechanisms produce the relation in which individuals are caught up» (Foucault 1979, p. 202). Bourdieu constructs a theory of *symbolic power* and talks about the need

to uncover power where it might not be readily identifiable. He defines symbolic power as the capacity to create reality, but is exercised subtly, by means of indirect, socio-cultural mechanisms. It is also subordinated power; the kind of «invisible power which can be exercised only with the complicity of those who do not want to know that they are subject to it or even they themselves exercise it» (Bourdieu 1994, p. 164). In his view, power is the instrument used to impose a certain vision of society and social order. From the perspective of class conflicts and power divisiveness, the goal of the symbolic struggle is to impose the notion of social order that is best suited to the interests of the ruling class. Similarly, the dominant discourse in society aims at imposing an apprehension of the established order as natural. This translates into a form of subtle control or control that is misrecognized as a set of societal norms that are not inculcated but learned «naturally».

Analogously to the methodology in Bourdieu's theory, in Foucault's view the analysis of power should stem from micro-level rather than from macro-institutional level so that it can reveal the concrete histories, techniques and tactics of power. In turn, such ascending analysis of power can reveal how different mechanisms have been appropriated, transformed, colonized and spread by global forms of domination. In Foucault's eyes, power cannot be exercised without knowledge and vice versa: it would be impossible for knowledge not to engender power. These are interdependent.

Similarly to Bourdieu, for Foucault, knowledge is power over others; the kind of power that defines *others*, because power «produces reality [...], [it] produces domains of objects and rituals of truth» (Foucault 1979, p. 194). Thus, nothing in society will be changed if the mechanisms of power —this *regime of truth*— that function around, within and alongside the state frameworks, are not also changed. According to Foucault, the regime of truth in modern society leads to *disciplinary power*, that is, a key instrument in the formation of industrial capitalism, and a society that values the emergence of human sciences. He underlined the role of human sciences, as they have made human beings both subjects of study and subjects of the state. Foucault defined *discipline* as a «specific technique of power that regards individuals both as objects and as instruments of its exercise [...]. [I]t functions as a calculated, but permanent economy» (Foucault 1979, p. 170). The means through which disciplinary power achieves its hold are hierarchical observation or surveillance, normalizing judgement, and examination. All these mechanisms of discipline, on the one hand seek to impose homogeneity and, on the other, classification and the distribution of rank.

The study of these rural communities in Ecuador portrays a framework in which the socio-cultural order has been constructed on different principles which contrast with those from the «established» order. The oppressive hegemonic discourse—which in the present context comes from public health officials and the scientific/academic community insisting that people live unhealthy lives, in isolated communities affected by insect-borne diseases, poisoned water and malnutrition—has failed to acknowledge that these rural communities possess alternative mechanisms to function optimally. In order to «alternative» societies to develop their full potential as societies in their own right, with governance and sovereignty, there needs to be an open dialogic relationship with the «established» democratically elected order. There is no need to implement power networks that, as Foucault states, cannot cover a spectrum as a whole. There is no room for the exercise of power by means of a narrative that has been established as stemming from a «natural» order within social structures, such as rural communities, with their own ancestral value systems. Bourdieu addresses the nature of the dominant discourse from this perspective; that is, the imposition of power by which urbanized elites pursue to control minorities living in outlying urban areas or rural areas. What we see is a lack of conceptualization of what rurality entails, which in turn has had negative consequences for assessing its significance as a legitimate social structure. Rural communities have been seen subordinate environments because they do not share the materialistic principles that sustained urbanized communities. The communities in southern Ecuador, as many others, face an unjust social order that has not permitted the construction of cooperative relationships, but rather subordinated ones. Nevertheless, as we will see, the *symbolic power* described in Bourdieu's (1994) work, and Foucault's (1979) *regime of truth* get challenged and then undermined by means of the same arguments advanced by those exercising power.

3.3. The representation of *the others* in the postcolonial theories of Escobar and Mignolo

The theory of post-colonialism is a critical approach that deals with a narrative produced in countries that were once, or are now, colonies of other countries. Post-colonialism can also refer to the current process that people who were subordinated to other imperialist forms of oppression must reclaim and make sense of their past and affirm their self-determination. In this given framework, the concept where certain minorities are considered inferior by racial, hierarchical standards that have been implemented due to political, economic, and social power gets examined. Fanon (1967) argues that these processes have shaped a social environment with a pervasive internal rejection and even contempt toward minority groups and all that they represent.

There are many scholars that have contributed to construct developmental discourses over time. This narrative has stated modernist frameworks by which our societies have been defined. The theories behind these frameworks employ indicators to build realities that have stigmatized poverty geopolitically and created concepts such as «the South», «Third World» or «the Others» to define environments that do not fulfil the standards established by centrist theories. Post-developmental and post-colonialist authors like Escobar (2009, 2012) and Mignolo (2008, 2011a), however, adopt approaches that are based on flexible understandings, which permit a further decentralization in the manner that we represent the Others or those who live in poverty (Gómez-Quintero & Franco Martínez 2014, pp. 86-87). With these attempts, it is sought to redefine a discourse in which ancestral socio-political structures that have been misrepresented get recognized and validated as more harmonious (Césaire 2000).

The new theoretical flow challenges the frameworks by which the social sciences have established hierarchical categories, classifying negatively populations that do not share the same occidental values. For Mignolo (2008, 2011a), the colonial period, besides the political, economic and social domination, produced negative identities in opposition to the conqueror's identity. The prevailing Eurocentric view spread all over the world framed structures which deprived societies from the opportunity to embrace their own principles, forcing them to align to identities that were not part of their original values as communities.

Development, aligning with «First World» values, is an outcome through which the intellectual debate has projected a self-perception of inferiority, underdevelopment and ignorance onto rural communities. This perspective has prompted a strong rejection toward living rurally, because it is opposed to the hegemonic understanding of living «adequately». Rural communities such as indigenous populations all around Latin America have been placed at the bottom of a hierarchically constructed pyramid rather than being included within dynamic socio-political and economic processes. Social sciences should retake the question of restituting social orders by means of practicing collective politics, as social scientists have isolated these local populations only because they do not share the same standard principles. This phenomenon has had harsh consequences in colonized places, such as Latin America, where the contempt for its past has affected the manner like societies are conceived. Rather than embracing what they truly are, societies within this region have tried to be and represent what they are not. The constant desire toward Eurocentrism, make people not even recognize their own identities as valid. This struggle of postcolonial societies to be American without abandoning their Europeanism has been labelled «double creole conscience» or *doble conciencia criolla* (Gómez-

Quintero & Franco Martínez 2014, pp. 88-89). Even in urban circles, «[there is] an unequal participation of indigenous peoples in the labor market [(...) not only because of number of schooling years, but because of] open discrimination» (Gigler 2015, pp. 36-37). In a series of studies, it has been pointed out how the economic crisis of the rural sector is a reflection of both the economic neglect and the collapse of rural development strategies based on Westernized models. «Frequently these programs [have] failed to incorporate indigenous cultural identity, values, and worldviews into their design. Indigenous [...] organizational structures and traditional knowledge and technologies have been generally ignored [...], provoking cultural disruption [...]. The result has been a significant transfer of financial resources from international donors to rural areas, which has failed to achieve a sustainable impact on the well-being of indigenous communities» (Gigler 2015, p. 35).

Postcolonial theories oppose hegemonic discourse. These theories are not exclusive not because they do not state a centric model to which society and its structures must adhere, but rather they argue the need to address local perspectives in order to build more inclusive parameters. According to Mignolo (2008, 2001a), this opposed narrative demands to consider multicultural indicators to portray a more accurate representation of numerous social groups. The idea would be to design a more open normative model in which socio-political and economic processes are not stated by one group only. Post-colonialism overthrows the centrist conceptualization by which the sciences have defined development. This narrative recognizes the existence of a hierarchical construct that has placed non-hegemonic societies at the bottom of a system that has crushed their dreams and oppressed their existence.

Postcolonialism argues that development is conceived as a meta-narrative of modernity, as an Eurocentric construction that thinks and organizes time and space in its totality (Gómez-Quintero & Franco Martínez 2014, p. 89; Grosfoguel 2011, p. 3; Mignolo 2002, p. 59). That is, developmental theories have portrayed a reality that only takes into consideration patterns traced historically by the well-known hegemonic powers. Thus, there is a notorious lack of recognition for those perspectives that do not share specific similarities with the well-known model. These theories have stated universal principles isolating other realities that have different historical and cultural specificities as part of their backgrounds. In this sense, the general understanding of development does not fit within other conceptualizations, as it does not apply the same principles to analyze different socio-economic contexts. Therefore, it is necessary to decentralize a vision that negatively affects numerous marginalized peoples, including rural communities. It is key to address a broader picture

opening the possibility to represent a variety of models allowing for more inclusivity.

There is a need to deconstruct the given narrative because the post-colonialist approach is limited by the interpretation of western structures. The decentralization of this prevalent narrative is the only path to promote a better understanding of different socio-economic structures that are also legitimate and valid. Therefore, what the new theoretical flow seeks to challenge is the evolutionist practices provided by the hegemonic model in which certain societies have been classified negatively and placed at the bottom of a hierarchical system.

4 Analyzing participant-produced narratives

Residents in the communities under study led sedentary lives. A great number of participants declared that they had lived in the same house/living spaces between ten and thirty years. Their mobility strategies had been to move within the same family-owned lot —above or below their parents' home— when they got married or felt ready to start their own families. Residents did not typically abandon their original community, unless it had been to improve their economy or to have access to better professional opportunities for themselves or education opportunities for their children. A female interviewee from the rural barrio of Trigopamba who had not moved in thirty years explained:

Aquí en esta casita vivo yo ya este unos treinta (30) años... Yo tuve una casita más abajo, pero era una pequeñita y luego hicimos esta, más grandecita, pero, en total, lo que yo voy viviendo aquí son cuarenta y dos (42) años. Aquí en la comunidad cuarenta y dos (42) años. [Cuando me casé me vine aquí,] a una casita más bajita y tenía mis hijitos y luego hicimos una más grandecita y aquí. [Toda mi familia es también] de esta comunidad. [Llevo] aquí toda la vida; sí, toda la vida..., ajá [I have lived in this house thirty years... I had a house further down, but it was small and then we built one that was bigger, but I have lived here for a total of forty-two years. When I got married, I came here to a small house and I had my children and then built here one that was bigger. All my family is also from this community. I have been here all my life; yes, all my life] (TP 405).

Another female interviewee from the same barrio, Trigopamba, explained the same situation, except for, when the time came, she decided to move to an adjacent city, and then returned to her original community for family visits:

[Vivo aquí] desde el 2004..., más de diez años. [Antes vivíamos] aquí mismo..., al lado; o sea, teníamos para que nos diera para otra casita. Y ahí se nos hizo esta casa nueva. [Aquella casita] era de barro. Entonces así, no por los bichos, mi hermana que estaba en España, ella les ayudó

[a mis padres] a construir esta viviendita. [Sin embargo,] yo viví [aquí] hasta los doce años; de ahí me fui a estudiar. Vivo en Loja [(I have lived here) since 2004..., more than ten years. (Before, we lived) right here..., next door; that is, we had enough for another house. And this house was built there. (That house) was made of adobe. Then, not because of the bugs, my sister, who was in Spain, helped (my parents) build this house. (Nevertheless,) I lived (here) until I was twelve; then, I left for college. I live in Loja] (TP 402).

This narrative clearly portrays how community residents have lived in rurality for extended periods of time. Their socio-economic and political structures have developed from a variety of values and cultural standards that have prompted them to perceive life differently. Living in rurality does not share in the understanding through which modernization conceives of developed societies. The centrist lens through which social actors are observed does not accept minority perspectives. There is no room for those. Nevertheless, it is possible to note that although residents are not truly considered part of the strategic interventions, they are willing to participate and become agents in the improvement of their own lives. People living in rurality are open to listen, but that does not mean that they will accept the idea of changing their lifestyle completely. This is where the analysis of power addressed by Foucault takes place. Power needs to be understood from a different perspective, an approach that can lead to establish power relationships on equal grounds embracing grassroot structures that are true to their community core values.

The vast majority of participants worked at home, in their fields and gardens, tending their cows and goats, Guinea pigs and chickens. All interviewees, without exception, chose living outdoors and the peridomicile as their favorite spot. The reasons they advanced were consistently about the perception of peacefulness, clean air, community, convenience, beauty, spaciousness, freedom, etc. To them, there was nothing like living in the countryside. When participants were invited to take a photograph of the favorite spot in their houses, they took pictures of the breathtaking views from their yards, or their flower gardens, or their pets placidly taking naps. A male interviewee who had lived in his barrio of Naranjillo for sixty years explained to us that:

[Me gusta vivir aquí,] porque vivir en otro lado es un poco dificultoso, porque [allí] a uno nadie lo conoce; uno no tiene amigos. Ya me he aclimatado aquí. Aquí he vivido medio siglo. Tengo sesenta años. [Me gusta vivir aquí porque] aquí pasa; pasar aquí es tranquilo. Por aquí no hay problemas, así de delincuencia, ninguna cosa. Eso, la gente mayoría honrada entonces vivimos bien y ya nos hemos acostumbrado a vivir aquí. [Pero me gusta ir al pueblo] los domingos. Sí, uno se va a comprar las cosas, para pues lo del arroz, aceite, jabón y eso, las sáleres, azúcar. Eso, eso no más. Y a oír la misa, eso no más; [uno] tiene la costumbre de salir los domingos y viene el domingo; se va a pasar el domingo de madrugadita y ya esta tarde aquí. Y se sigue toda la semana; aquí se pasa [(I love living here) because living anywhere else is a bit difficult, because (there) no one knows you, once does not have friends. I have

already acclimated here. I have lived here half a century. I am sixty years old. (I like living here because) living here is peaceful. There are no problems with crime. People are generally honest. Therefore, we live well. We are already accustomed to living here. (However, I enjoy going to town) on Sundays. Yes, one goes shopping for rice, oil, soap, salt, sugar. That's it; and going to Mass. That's it. One is used to go out on Sundays, and then Sunday comes around and we leave for town early and return in the afternoon. And the rest of the week follows] (NJ 311).



Photograph 1

A twenty-seven-year-old mother of three from the barrio of Jurupe commented:

[Me gusta vivir aquí porque] la tierrita es sana. Da todo lo que siembres. Da todo lo que siegues [...]. No hay mucha enfermedad y, si hay una enfermedad, es pasajera... Es una comunidad que ningún peligro de alguno de los carros. Ni los niños, igual; a la escuela van, se puede decir, seguros. Se confía en que no les va a pasar nada. Está cerca misma de la educación. No es muy lejos. [La escuelita] está cerquita, cerquita... Se los manda de aquí cuarto para las siete; como entran a las siete en punto y ya llegan hasta ir abajo ya llegan... un poquito más pronto [(I like living here because) the land is healthy. It yields everything you plant. It yields everything you collect (...). There is hardly any sickness; and if there is any, it doesn't stick... It's a community where there is no danger with cars. And the kids, to school, they can walk safely. We trust nothing is going to happen to them. It is also close to education. It is not very far. The little school is very close... One can send them from here 15 minutes before 7, as school starts at 7 o'clock, and they make it to the bottom..., a little bit sooner] (JU 110).



Photograph 2

The centrist model does not take into consideration the advantages that people associate with living in rurality. The problem with these two perspectives, the view from the top down versus the view centered in community values, is that the interaction between the two is based on hierarchical principles. The narrative is best explained by the notions of power in the theories of Bourdieu and Foucault. The key element whereby western standards have remained unchallenging superior has been the creation of a framework that has defined the manner like Others are perceived. The centrist model and the strategies that come with it has not sought to design an interactionist model that could lead to dialog. As Foucault (1979) argues, power must come from the micro-level, rather than being imposed from the macro-institutional level. We believe we need to create a model in which both perspectives could equally be heard. The core issue is that the centrist model is only interested in imposing structures that do not bring life, that do not fulfill the expectations of people living in rural areas. This idea is in consonance with the findings of studies like Healy (2004) and Gigler (2015). These studies indicate that centrist, Westernized-based programs tend to ignore indigenous people's values and traditions, thus contributing to the erosion and invalidation of ancestral community structures and rendering sustainable initiatives impractical.

Participant narratives frame the multiple processes through which rural communities have been stigmatized as a result of poverty. The social construction of this focus has been aligned with standards established by the so-called «western modernity» (Mignolo 2011b). In this sense, the construction of *symbolic power* argued by Bourdieu (1994) plays a substantial role. Western

modernity has defined environments and mechanisms that have deeply influenced the manner like other realities are perceived. In consequence, rural communities have been portrayed as been behind, underdeveloped spaces in need of rescuing by westernized, strong economic structures. Thus, the power struggle gets perpetuated and the chances for participatory dialog get dimmed.

Participants, in general, were happy with their present living conditions and mentioned that, if they were to receive public funding, they would make their houses bigger by adding one or two extra rooms; they would repair and/or replace the roof with better materials; adding concrete to the dirt floors, and reinforcing the adobe walls with concrete to cover any cracks there might have been in them, in order to make them safer or prevent the entrance of insects or other dangerous insect-borne mammals like rats or squirrels. A female interviewee from the barrio of Jurupe wished:

[Cambiar] el techo y el piso. Eso le cambiaría. Sí, quiero cambiarle con el tiempo. Quiero cambiarle lo que es techo y piso. La parte de arriba mucho nos entra el polvo a los cuartos. Y la parte de abajo como que tenemos el tablado mucho se mete la rata. Entonces, eso...; por eso queremos cambiar. Pero si no lo cambiamos es por el dinero. Claro, porque es muy costoso... y es bien costoso para los materiales [(Change) the roof and floor. I would change that. Yes, I would like to change it in time... In the upstairs part, dirt comes in. And in the downstairs part, since we have wooden planks underneath, rats come in. Hence, we want to make repairs. However, if we don't renovate, it is because we don't have any money. That's it, because it is costly...; construction materials make it costly] (JU 417).



Photograph 3

A male interviewee from the barrio of Trigopamba expanded:

[Mi casita] yo la cuido bien [...]. Sí, por eso yo no pienso tumbarla todavía. Aquí vivo yo bien. Está hermosa la casa. [Pero,] tal vez, con el tiempo, la tumbé y pare otra...: una más grande..., de hacerla de cemento..., toda de cemento [(My little house) I take good care of it. Yes, that's why I am not going to redo it yet. I live well here. The house is beautiful. (However,) perhaps in time I will redo it and build another one...: a larger one..., to make it out of concrete..., all out of concrete] (TP 202).



Photograph 4

For people living in rurality, development and modernity have defined the social interaction patterns with the structures in power. This has translated into an oppressive discourse in which rural communities and their alternative, non-mainstream practices are not well received because of the stark contrast with the hegemonic model. There is a need then for the social environment to be reconceptualized through a different lens, a narrative that could add significance to those other alternative social structures that do not fulfill the expectations of modernity. As Foucault (1979) argued, *disciplinary power* has created a framework in which the Others are object of hierarchical observation, normalizing judgement and examination. Rather than giving participation to minority groups, this narrative has allowed stakeholders to criticize and change those other social structures that do not perfectly align with the ones implemented by the centrist model. In this sense, post-colonialism can provide a forum that is inclusive of their perspective. Rural communities have been underrepresented as a consequence of social, racial and legal barriers (Healy 2004, Gigler 2015). As Foucault and Bourdieu have argued, the dominant discourse in society aims at imposing an apprehension of the

established order as natural, where natural implies a rejection of those other parallel structures that have been deemed unfit and even dangerous.

Residents were happy where they were and had difficulty coming up with disadvantages of living in a rural barrio. Some young families with children considered living away from a main road or a clinic a disadvantage. Some also mentioned lack of employment. For older folks, the major disadvantages of living in their rural barrios were solitude and a feeling of abandonment. Nevertheless, the general trend was for folks to focus on the advantages of their rural communities rather than on the disadvantages. For an elderly male resident from the barrio of Naranjillo,

[no veo ningún inconveniente de vivir aquí,] pues todo es más tranquilo... Acá es muy bueno. Uno la pasa nomás tranquilo, nomás [...]. Uno está en un pueblo como encerrado. No hay cómo salir a la calle para evitar los carros, hacer cualquier cosa. Y aquí uno la pasa libre, tranquilo. No hay ya intención de salir a la ciudad. No uno solito que se hace ya viejo. Voy pa los ochenta y dos años [(I don't see a disadvantage to live here) as everything is more placid... It's very good here. One spends the days in tranquility, that's it (...). One lives in a large town as if he were locked up. There is no way to leave one's house to avoid cars and do things. Whereas here one spends one's days free, at peace. I have no intention to leave for the city. Not by myself now that I am old. I am turning eighty-two years of age] (NJ 306).



Photograph 5

In contrast a middle-aged female resident from the barrio of Trigopamba told us she would much rather live with her son, so that she did not feel lonely. However, she realized it would not be an easy transition, as she would miss her community:

Yo me quiero ir... de aquí... a vivir con mi hijo menor... Mi hijo me quiere llevar a Quito..., porque yo solita aquí vivo desamparada... [Mi hijo] me quiere llevar, pero no me quiero ir todavía..., porque me da pena de todo... [I want to leave... here... to live with my younger son... My son wants to take me to Quito..., because I live by myself abandoned here... (My son) wants to take me, but I don't want to leave yet..., because everything makes me sad...] (TP 210).

With respect to the intervention itself, participants reported it had been extremely positive as they continued to apply what they had learned about Chagas disease prevention. Most of the participants, however, confided in us that their worries did not rest on contracting Chagas, as their houses had been insect free for quite some time. A female resident of the barrio of Naranjillo explained that, while she found value in the information provided by the intervention teams, the recommendations were not as pertinent:

[...] de pronto tenemos que [revisar la casita]..., pero aquí no hay ni pulga ni chinches ni nada de eso... [Del chinchorro] no tenemos problemas aquí [...]. El año pasado..., antes de que [los equipos] llegaran, ya nos dijeron que iban a venir [y] que este, que había ese animal que lo querían combatir. Aquí no encontraron ni uno [(...) sure, we have to (check our house)..., but here there is no flea, no bug, nothing... (With the *chinchorro*) we have no problems here (...). Last year..., before (the teams) got here we had been told they were coming (and) that this, they wanted to fight the animal (= insect). Here they didn't find a single one of them] (NJ 310).

Participants' worries lied on how to address their current ailments, such as hypertension, high cholesterol and diabetes, and also how to take care of expensive house bills, particularly electricity; and how to combat solitude and a deep sense of abandonment. They complained about the lack of attention from the scientific community as well as the government and the community at large, the *parroquia*, *cantón*, and province. An elderly female resident of the barrio of Trigopamba mentioned to us:

[...] me gusta bastante [que vengan los equipos de intervención,] porque uno vive muy lejos del pueblo... y usted sabe que en el campo, de repente, nos enfermamos en el silencio de la noche. Muchas de las veces..., hasta nos toca morir. Vivimos así, lejos como ve... [(...) I enjoyed very much (that the teams come,) because one lives very far away from town... and you know that in the country we get sick in the middle of the night. Many times, we even die. We live like that, far as you can see...] (TP 102).

Another female resident of the same *barrio* was grateful for the visits, and sadly referred to the cost of living as one of the key difficulties affecting the community:

Yo sí les pido con fe que me ayuden, que me ayuden por favor hasta que me muera. [Aquí no han venido los señores del servicio de fumigación]. No han venido. Nadie, nadie han venido. Solo de la luz viene a verla. No más de la luz, nada más. A mí me están cobrando la luz carísima. Me cobran por alumbrarme acá adentro y la cocinita acá afuera también. Me cobran trece dólares cada mes, sí, con cincuenta centavos. Eso pago yo y entonces eso recibo el boleto. No más lo paso y lo que me sobra, para el jaboncito, la sal, lo que sea y se acabó [I pray with faith that

they help me, that they please help me until I die. (Here the folks from fumigation services haven't come). Only the guys from the electric company come to check. Only the ones from the electric company, that's it. They are charging me \$13.50. That's how much I pay and then they send me the bill. I just pay it and with what I have left I buy soap, salt, whatever, and that's it] (TP 104).

The community was welcoming of the teams of experts. They were grateful for their expertise and the information they shared. Nevertheless, the focus resided in the sense of fellowship; they felt fulfilled, reclaimed, accompanied and supported. A male resident of the barrio of Jurupe recounted:

Me siento satisfecho [de que vengan], o sea, para mí es un orgullo, una suerte que se le den cuenta del lugar, de las viviendas que a lo mejor tengan ese insecto [...]. Es un apoyo para el lugar, para todo, para el ambiente mismo. Sí, hasta yo estoy contento y les felicito de mi parte... que sigan así, que vengan de vez en cuando a darse cuenta de la zona, cómo se encuentra y, sobre todo, para la salud de las personas [I feel satisfied (with your visit), that is, for me it is a sense of pride, I feel lucky that you claim this place, the houses which may have that insect (...) and I congratulate you... Please continue with your job, come every once in a while to claim this area, to see how it is, and above all, to make note of people's health] (JU 103).

It is easily visible that the participants living in these communities are willing to collaborate. They consider the interventions as a manner to engage with others and be recognized by others. All along the problem has been that when these encounters take place, people living in rurality become invisible agents in the process of participatory dialog. Rather than including the values and cultural norms of the people living in rurality, the scientific community and the authorities have sought to make structures that are valued and cherished disappear. It is necessary for all of us to understand that people from these communities are not willing to modernize the environment out of which they derive so much joy and fulfillment.

One of the most prevalent characteristics found in rural communities is the profound connection that people have with Mother Earth. This element is prevalent in participant narratives. In fact, nature is deemed as their most precious value. Their vision must be respected, even if it means to deconstruct the centrist narrative through which modernity has pursued to do away with people's ancestral values. As Foucault and Bourdieu argued, power can reveal how several mechanisms have been transformed, colonized and used by global strategies of domination. The decentralization of this pervasive narrative is the only path to promote a better understanding of different socio-economic structures that are also legitimate and valid. If we are to advance as democratic, global citizens, the perception, promoted by the centrist discourse, that the Others are inferior needs to be revisited and challenged once and for all.

5 Analyzing participant-produced photographs

In order to analyze participant-produced photographs, we used Oliffe *et al.*'s (2008) adapted version of a layered analysis approach after Dowdall and Golden (1989). Like in Oliffe *et al.* (2008), the different stages are supposed to: *a)* accommodate the interview data, that is, the participants' narratives; *b)* support the information we had about how the photographs were taken and what they represent; and *c)* our own knowledge of the local culture and practices in rural Ecuador.

5.1. First stage: preview

At this stage, the idea was to give advantage to the participants' perspectives. Following each interview, we viewed the photographs along with the participant's narrative which was directly related to each image. In this sense, the narratives provided the context and the clarity necessary to link the photographs to the corresponding commentaries. The purpose of this first analysis was to understand participants' views and intended representations, as well as to how they placed themselves in relation to the image they had captured and how they had captured it. This was key because, by prioritizing the participants' views, so to speak, we were drawn into their interpretations which in turn made us actively engaged with the data and gave us clues to produce future analyses. Although photovoice researchers have used these analytical strategies in different ways and to different degrees, we used them as a base for extending our interpretation of the photographs taken by the participants in our study.

5.2. Second stage: review

The goal of this stage was to develop the participants' interpretations of the images they had captured by including other interpretations from the researchers' point of view. We reviewed each of the photographs paying attention to the details depicted in them. We also looked for any supportive and/or incongruous links in the participants' photographs and narratives. The idea was to trace any relationships between cultural values and living rurally in the photographs, and how conflicts over values were represented, *i.e.*, whether participants adhered to the hegemonic discourse or positioned themselves in the margins asserting their ancestral customs, practices and traditions. This review process helped us to consider what might be, from our perspective, inconsistencies between what we were seeing in the participants' photos and accompanying narratives and make note of possible explanations.

For example, Photograph 1, taken by a sixty-year-old male who lived in the Naranjillo barrio provided a close-up of his yard with breathtaking views of the surrounding mountain range. During the interview, he explained how he loved living in the community, because he is used to living there. He mentioned a unique sense of familiarity and fellowship. He associated it with peacefulness and linked it to honesty and generosity. Living well for him was living in a familiar setting that transmitted peace with people one knew and trusted. Linking the photograph and the narrative enabled us to contextualize this participant's account and to make interpretations about socio-cultural fields. The participant exposed the established *symbolic power* (Bourdieu 1994), by asserting his stance of what made sense to him, his family and the community as a whole, and challenging the existing *regime of truth* (Foucault 1979). In other words, living in this *barrio* was living in paradise: look at the mountains, feel the crisp breeze, judge by yourselves... Who can contradict this view? The dominant discourse had to be in agreement and complicit of this view even though it supported a contradicting message – living in this area is unhealthy; houses may be insect-infected; you and your family could be in danger of contracting an incurable disease. Participants who adhered to their ancestral traditions and asserted the value of living rurally challenged both the dominant discourse and the *double creole conscience* (Gómez-Quintero & Franco Martínez 2014), which prevented them from claiming their identity and from giving them a voice.

Another example is the one depicted in Photograph 2, taken by a twenty-seven-year-old mother of three for whom living in the Jurupe *barrio* meant health and well-being, safety and security, as the land was bounty and eating the produce of the land prevented illnesses. No traffic kept the children safe and the school was not far after all. She saw no disadvantages whatsoever to living in her *barrio*. In her narrative, there was no mention to unhealthy practices or malignant diseases. Again, by asserting her stance and adhering to traditional, ancestral community values, she uncovered the *symbolic power*, challenged the *regime of truth* and rejected the *double creole conscience* contesting the hegemonic perspective supported by government officials, public health administrators and the academic-scientific community.

Consistent with the previous idea, Photograph 5, taken by an elderly male resident of the Naranjillo barrio, captured the solemnity of the majestic mountain range visible behind his house. He emphasized the openness, the quietness, the peace he experienced out in his backyard. He compared living in his rural community with living in a large city, where one must beware of things like traffic, for example. By affirming his stance and adhering to ancestral community values, he revealed the hidden *symbolic power* exercised by the proponents of «First World» principles who have projected a self-perception of

servitude and naiveté onto rural communities. Again, the participant defied the hegemonic discourse or centrist conceptualization that the scientific community has used to define development (Mignolo 2008, 2011a). By clearly stating his love for the place where he lived, he opposed the hegemonic understanding of what constitutes living «adequately» or according to the standards of cleanliness, safety and convenience advanced by the «First World».

As we continued to examine each photograph in detail to comprehend the texture and underlying complexities of the participants' narratives, we were also exposed to divergent representations and explanations in the photographs and the written renderings. Although there was always a dominant interpretation, we decided to remain flexible to contrastive readings —voices of dissent, if it were—, which could be made of the same data. In this process subjectivity is prevalent, as people may read the same image in oppositional ways, depending on their life experiences, their societal values, their identity, etc. In this sense, we were not seeking a single truth nor were we judging the participants' positioning. Instead, context —the answer to a specific question— was key as we tried to explain what appear to be contradicting details. An example of a contradicting reading is Photograph 3, taken by a thirty-year-old woman from the Jurupe *barrio*. She chose to depict the lush leaves of the family's papaya tree and their free-range chicken roaming around —the healthy aspects of rural living— along with the «unhealthy» side —the house with the unattached roof and the dirt floor— that the dominant discourse had insistently emphasized. She wanted to reflect both. By doing so, in our view, she only partially challenged the hegemonic view. Her intended message was to indicate that, while family members were leading healthy lives, their house could benefit from some remodeling down the road – take care of the old roof, as dirt came in; and replace the wooden planks underneath the floor, so that rats could not come in. In this sense, adherence to the hegemonic discourse or playing by the rules seemed to have a clear, overt purpose: making some needed home improvements through some government funded program. Another example of what could be interpreted as an oppositional reading is Photograph 4. The forty-five-year-old male participant from the Trigopamba *barrio* strategically chose to depict the corner of his house that had been renovated through to the government-funded program. He seemed to think that was what we wanted to see. He was grateful for the government support. Nevertheless, the main focus of his photograph was the yard, the vegetable garden and the dogs sleeping placidly. His narrative confirmed that he took good care of his house and how beautiful it was. At some point in the interview, he said: «This is where I live». The participant's discourse seemed to adhere to the dominant voice, but it had to be taken with a grain of salt.

5.3. Third stage: cross-photo comparison

In this last level of analysis, the entire photographic collection was examined in order to develop categories which would, in turn, reflect the layer of meaning represented in these visual data. Following Collier (2002), we viewed the electronic versions of each photograph using the Google Photos slideshow application and made note of our overall impressions and interpretations. We compared and classified the photographs into categories that had been decided by reaching consensus. This task was not a challenging one, as all the photographs were taken outside and of the participants' peridomicile, including their yards, vegetable and/or flower gardens, fruit orchards, or of the distant mountains and valleys. Although we were working with the photographs in this stage, we were familiar with the corresponding narratives in the previous stages of analysis. That way, the narratives and the contexts in which the photographs were taken were not overlooked.

5.4. Fourth stage: deducing

Photographs 1, 2 and 5 were included in the peridomicile alone category, and they, along with many other photographs, directed us to the connections between living rurally and the ancestral values that link communities, *i.e.*, living with one another, raising a family together, creating a safe environment, working the land, living outdoors, breathing clean air, eating wholesome food, etc. These connections were addressed in the fourth stage. In this stage, the photographs from each category were analyzed using the notion of knowledge as power in the theories of Bourdieu and Foucault, and the representation of the Other(s) in the postcolonial theories of Escobar and Mignolo. The purpose of deducing was to develop a more complex, abstract understanding by linking each of the categories to findings which were theoretically informed.

We began the fourth stage by asking pertinent, sensitive questions of the peridomicile alone photographs, such as «what is consistently represented as favorite living spots?» and «what do these photographs tell us in regard to advantages of living rurally?».

With respect to the first question, we interpreted the connections between clean, open spaces as supporting cultural, ancestral ideals about what it means to live rurally. For example, in their photographs, most of the participants presented images of their vegetable gardens, flower beds, fruit orchards, surrounding mountains, or their pets taking naps. Paved roads, modernized bathrooms, concrete walls and floors, ventilated kitchens—all common signifiers of hegemonic rural living—were marginally represented. The focus of most of the photographs were the yards in their actual state, in their natural messiness—perfect in the residents' eyes. The plain adobe walls, the dirt floors, the chickens coming in and out of the kitchen, the coffee

grains becoming sunbaked on the ground were aligned to endearing customs and inherited ways of doing things, of conceiving the world.

In response to the second question, we found that, for the residents, the advantages of living in their communities outweighed the disadvantages. Despite the bombardment of hegemonic arguments to alter their traditional ways for the sake of their own health and that of their families, residents were not willing to give in. They felt some remodeling could be negotiated, provided they received government support to implement the remodeling plans. Nevertheless, some of the changes in lifestyle, personal hygiene, and even relocation, were not negotiable. Photographs 3 and 4 illustrate how some participants considered important implementing partial changes to their homes, in consonance with the hegemonic discourse. We interpreted the incidental capturing of a corner of their improved homes as a way of saying we are listening, we are compliant, but that is not the main focus of what it means for us to live in our communities. The focus was on their blooming plants and ready-to-pick vegetables and fruits, the crisp view of the surrounding mountains, the quietness of summer afternoons. Those values were an integral part of the fabric of who they were as individuals and as members of their respective communities.

6 Conclusion

Extending the analyses of participant-produced photographs beyond the accompanying narratives provided a rich source of data and key insights, in this case, to residents' perspectives of living rurally against the backdrop of the dominant discourse. This discourse advocates for standardized solutions and urbanization, subtly dismissing the communities' ties to their cultural heritage.

The first reading of the photographs resided in the participants' narratives, which provided essential information and explanations that we were not intended to contest. Yet, by conducting layered analyses, we were able to expand and extend not only what was said but also what was interpreted through the photographs. In a sense, narratives and photographs worked together to provide rich written insights legitimately depicted by the visual data.

Although this study has centered around methods, our interpretations of the empirical data have implications for both policy makers and health care professionals. Some participant narratives and photographs demonstrate how important it is for the community to live together, safely in an atmosphere of mutual trust and respect, in the open air, where it is healthy to walk and grow vegetables and eat wholesome food. Yes, there is the hegemonic discourse advocating for paved roads, concrete walls and floors,

healthy living conditions in order to avoid insect-borne, incurable diseases. If living rurally —the way these communities have lived since ancestral times— is discouraged, even prevented, policy makers will need to anticipate and govern other spaces that people may legitimately inhabit and make it a sustainable plan for the residents – affordable healthy housing for all. There was significant pressure to check for insects, to spray regularly and to remodel their homes, but, without government funding, these plans were impractical.

In our article, we have analyzed the processes by which rural communities have been stigmatized as a result of the perception of poverty and unhealthy living. The social construction of this focus has been based on standards established by western modernity. This phenomenon entails economic principles which have constructed a specific structure in which the role of rural communities represents a lack of development. There, this article provides a useful perspective in comprehending insights about certain rural communities in southern Ecuador to address social and historical contexts that have shaped their social structure and ethnic identity. Healthcare practitioners need to be aware of the different cultural contexts that dictate how the dominant, western-based discourse and the discourse of the Others connect as well as collide. We noticed that departing from the needs of the community for the sake of prevention of Chagas disease was a challenge during the interventions in rural areas. The main objective of the scientific community at large —university researchers, health practitioners, government officials— and the rural residents is to look for joint solutions. It is key to create and establish a community conscience, a forum where to start the conversation and to negotiate a sense of true respect and mutuality. It is only then when effective, long-lasting changes may have a chance to succeed.

7 References

- BERNARD HR (1988). *Research Methods in Cultural Anthropology*. Sage, Newbury Park, California.
- BOURDIEU P (1994). *Language and Symbolic Power*. Polity Press, Oxford.
- CÉSAIRE A (2000). *Discourse on Colonialism*. Monthly Review Press, New York.
- CLOSE H (2007). The use of photography as a qualitative research tool. *Nurse Researcher* 15(1):27-36.
- COLLIER M (2002). Approaches to analysis in visual anthropology. In: Van Leeuwen T, Jewitt C (eds). *Handbook of Visual Analysis*. Sage, Thousand Oaks (California), pp. 35-60.
- CRESWELL JW, HANSON WE, CLARK PLANO VL, MORALES A (2007). Qualitative research designs: Selection and implementation. *The Counseling Psychologist* 35(2):236-264.
- DARBYSHIRE P, MACDOUGALL C, SCHILLER W (2005). Multiple methods in qualitative research with children: More insight or just more? *Qualitative Research* 5:417-435.

- DAVIES N, CROWE M, WHITEHEAD L (2016). Establishing routines to cope with the loneliness associated with widowhood: a narrative analysis. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing* 23:532-539.
- DICICCO-BLOOM B, CRABTREE BF (2006). The qualitative research interview. *Medical Education* 40:314-321.
- DOWDALL GW, GOLDEN J (1989). Photographs as data: An analysis of images from a mental hospital. *Qualitative Sociology* 12:183-213.
- ESCOBAR A (2009). El post-desarrollo como concepto y práctica social. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 24:81-99.
- ESCOBAR A (2012). Más allá del desarrollo: Postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social* 21:23-62.
- FANON F (1967). *Black Skin, White Masks*. Grove Press, New York.
- FOSTER-FISHMAN P, NOWELL B, DEACON Z, NIEVAR M, MCCANN P (2005). Using methods that matter: The impact of reflection, dialogue, and voice. *American Journal of Community Psychology* 36:275-291.
- FOUCAULT M (1979). *Discipline and Punish*. Vintage Books, New York.
- GIGLER B-S (2015). Development as Freedom in a Digital Age: Experiences of the Rural Poor in Bolivia. *International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank*, Washington DC.
- GÓMEZ-QUINTERO JD, FRANCO-MARTÍNEZ JA (2014). Stigma of poverty. The discursive construction of «South» term in Latin American countries. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 3(1):84-102.
- GROSFUGUEL R (2011) Decolonizing post-colonial studies and paradigms of political-economy: Transmodernity, decolonial thinking and global coloniality. *Transmodernity* 1(1):1-38.
- HARPER D (1998). An argument for visual sociology. In: Prosser J (ed.). *Image Based Research: A Sourcebook for Qualitative Researches*. Falmer Press, London, pp. 24-41.
- HARRISON B (2002). Photographic visions and narrative inquiry. *Narrative Inquiry* 12:87-111.
- HEALY K (2004). Towards an Andean rural development paradigm? *NACLA Report on the Americas* 38(3):28-33.
- HOTEZ PJ, BOTTAZZI ME, FRANCO-PAREDES C, AULT SK, PERIAGO MR (2008). The neglected tropical diseases of Latin America and the Caribbean: A review of disease burden and distribution and a roadmap for control and elimination. *PLOS Neglected Tropical Diseases* 2:e300.
- MARX K (1970). *Capital: A Critical Analysis of Capitalist Production*. Penguin, London.
- MCINTYRE A (2003). Through the eyes of women: Photovoice and participatory research as tools for re-imagining place. *Gender, Place and Culture* 10:47-66.
- MIGNOLO W (2002). The geopolitics of knowledge and the colonial difference. *South Atlantic Quarterly* 101(1):57-96.
- MIGNOLO W (2008). La opción de-colonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto y un caso. *Tabula Rasa: Revista de Humanidades* 8:243-281.
- MIGNOLO W (2011a). Epistemic disobedience and the decolonial option: A Manifesto. *Transmodernity* 1(2):45-66.
- MIGNOLO W (2011b). *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Duke University Press, Durham (North Carolina).
- NOWELL BL, BERKOWITZ SL, DEACON Z, FOSTER-FISHMAN P (2006). Revealing the cues within community places: Stories of identity, history, and possibility. *American Journal of Community Psychology* 37:29-46.
- OLIFFE JL, BOTTORFF JL, KELLY M, HALPIN M (2008). Analyzing participant produced photographs from an ethnographic study of fatherhood and smoking. *Research in Nursing and Health* 31:529-539.
- PINK S (2001). *Doing visual ethnography*. Sage, Thousand Oaks (California).
- PROSSER J (ed.) (1998). *Image Based Research: A Sourcebook for Qualitative Researches*. Falmer Press, London.
- SAMARARATNE D, SOLDATIC K (2014). Rural disabled women's social inclusion in post-armed Sri Lanka. University of New South Wales (UNSW) Australia and Social Scientists' Association, Sri Lanka.

- VAN LEEUWEN T, JEWITT C (eds.) (2002). Handbook of visual analysis. Sage, Thousand Oaks (California).
- WANG C, BURRIS M (1997). Photovoice: Concept, methodology, and use for participatory needs assessment. *Health Education and Behaviour* 24:369-387.
- WEBER M (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Charles Scribner's Sons, New York.

**«By the pricking of their thumbs»:
farmers' income dynamics
towards sustainable development
in rural Ethiopia**

Elena URQUÍA-GRANDE
eurquiag@ccee.ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(Spain)

Raquel PÉREZ-ESTÉBANEZ
raperez@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(Spain)

**«Levantando los pulgares»:
la dinámica de ingresos
de los agricultores
hacia el desarrollo sostenible
en la Etiopía rural**

Elisa Isabel CANO-MONTERO
elisaisabel.cano@uclm.es
Universidad de Castilla-La Mancha
(Spain)

Julián CHAMIZO-GONZÁLEZ
julian.chamizo@uam.es
Universidad Complutense de Madrid
(Spain)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. State of the art**
- 3. Sample description and instrument**
- 4. Results**
- 5. Discussion of the results**
- 6. Conclusions**
- 7. Bibliography**

«By the pricking of their thumbs»: farmers' income dynamics towards sustainable development in rural Ethiopia

Elena URQUÍA-GRANDE
eurquiag@ccee.ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(Spain)

Raquel PÉREZ-ESTÉBANEZ
raperez@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(Spain)

Elisa Isabel CANO-MONTERO
elisaisabel.cano@uclm.es
Universidad de Castilla-La Mancha
(Spain)

Julián CHAMIZO-GONZÁLEZ
julian.chamizo@uam.es
Universidad Complutense de Madrid
(Spain)

«Levantando los pulgares»: la dinámica de ingresos de los agricultores hacia el desarrollo sostenible en la Etiopía rural

Citar como/Cite as:

Urquía-Grande E, Pérez-Estébanez R, Cano-Montero EI, Chamizo-González J (2021). «By the pricking of their thumbs»: farmers' income dynamics towards sustainable development in rural Ethiopia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):194-214.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.476

Abstract

International cooperation priorities and Sustainable Development Goals agree on the linkage between agriculture and economics in developing countries' progress towards sustainability. In rural Ethiopia, agriculture is the major source of income and livelihood. In this study, it is aimed to analyse the association between farmers' experience, education, gender, cultivation of crop diversity, access to various financial resources and income levels among different villages. The methodology adopted is action research, performed during various research stays in rural Ethiopia, and using both qualitative and quantitative surveys. The quantitative results were analysed through multivariate statistical analysis. Interesting results emerge; for example, farmers from rural villages that have been using wells previously donated by the non-profit organization (NPO) show various positive impacts. They attend continuous training in agriculture, nutrition, and economics; they have more crop diversification, and they use varied financial resources. All these factors, as well as socio-demographic variables, link farmers' income levels to villages' improvement and empowerment, creating significant challenges for institutional design of alternative policies to maximize farmers' livelihood, sustainability and socioeconomic development in Third World countries. The article adds to the very small body of research, particularly of quantitative analysis, on factors associated with farmers' income in Africa based on primary data.

Keywords: agriculture, farmers' income, action research, sustainability, Ethiopia.

Resumen

Las prioridades de cooperación internacional y los objetivos de desarrollo sostenible coinciden en el vínculo entre la agricultura y la economía en el progreso de los países en desarrollo hacia la sostenibilidad. En las zonas rurales de Etiopía, la agricultura es la principal fuente de ingresos y medios de vida. En este estudio, se pretende analizar la asociación entre la experiencia de los agricultores, la educación, el género, el cultivo de la diversidad de cultivos, el acceso a diversos recursos financieros y los niveles de ingresos entre las diferentes aldeas. La metodología adoptada es la investigación-acción, realizada durante varias estancias de investigación en zonas rurales de Etiopía, y utilizando encuestas cualitativas y cuantitativas. Los resultados cuantitativos se analizaron mediante análisis estadístico multivariante. Surgen resultados interesantes; por ejemplo, los agricultores de las aldeas rurales que han estado utilizando pozos previamente donados por organizaciones sin ánimo de lucro (OSAL) muestran varios impactos positivos. Asisten a capacitación continua en agricultura, nutrición y economía; tienen más diversificación de cultivos, y utilizan recursos financieros variados. Todos estos factores, así como las variables sociodemográficas, vinculan los niveles de ingresos de los agricultores con la mejora y el empoderamiento de las aldeas, lo que crea desafíos significativos para el diseño institucional de políticas alternativas para maximizar la subsistencia, la sostenibilidad y el desarrollo socioeconómico de los agricultores en los países del Tercer Mundo. El artículo se suma al muy pequeño cuerpo de investigación, particularmente de análisis cuantitativo, sobre factores asociados con los ingresos de los agricultores en África basados en datos primarios.

Palabras clave: agricultura, ingresos de los agricultores, investigación-acción, sustentabilidad, Etiopía.

1 Introduction

The international cooperation priorities and Sustainable Development Goals agree on the linkage between agriculture, income and productivity in developing countries' progress towards sustainability. The Sustainable Development Goals in Agenda 2030 represent a major multilateral effort to shift the world toward more sustainable, and resilient pathways, while also considering the needs of developing countries (Goyannes *et al.* 2018). This study focuses on Ethiopia, Africa's oldest independent country and its second largest in population. Although Ethiopia has suffered periodic drought and famine, its economy has experienced slow but increasing growth over the past decade. The country has also achieved more political stability under the current Prime Minister, Abiy Ahmed Ali, who received the Peace Nobel Prize in 2019. At present, however, it is suffering the initial effects of quarantine due to the COVID-19 crisis.

In rural Ethiopia, agriculture is the major source of income and livelihood. Ethiopia's government has made significant efforts in public investment to stimulate the growth of agriculture to accelerate the country's economic transformation (MOFED 2015). Public investments have not achieved the intended objectives, however, and rapid population growth is diminishing investments made in the rural sector.

Although African agriculture is dominated by small land holders, government policies are not geared to the needs of these properties. It is important that interventions ensure food and nutrition security to produce significant increases in income and economic growth for all farms as needed (Gassner *et al.* 2019). Agriculture in Africa is expected to meet the dual objectives of providing food and helping people to escape poverty. Since African agriculture is dominated by smallholdings, donors generally direct their agricultural support to the smallholder sector. The expectation is that closing the gap between actual and potential yields will enable smallholders to grow sufficient crops to feed their families while also producing a surplus to sell, thus meeting food security needs and generating income to move them out of poverty. Yet in practice, this is often impossible. While existing technologies can raise smallholders' yields three or four times, even under rainfed conditions, the amount that can be grown on the small plots of land available is limited. Per capita income from agriculture is insufficient to raise people's income above the World Bank's current definition of the poverty line, US \$1.90 per day. We believe that diverse farmer typologies explain the large differences between investment incentives and the capability of individual farming households to benefit from field-level technologies aimed at increasing farm productivity. We argue for more differentiated policies for agricultural development in Africa and suggest that policymakers should tailor interventions

much more closely to the heterogeneity of farms. It is important to understand where and for whom agriculture aims primarily to ensure food and nutritional security, and where and for whom the potential exists for significant increase in income to spur wider economic growth. We must recognize the distinctness of these targets and underlying target groups, and work towards solutions that address their underlying needs (Gassner *et al.* 2019).

Another issue to be addressed is gender. Research conducted on labour-intensive production (*e.g.*, tea, coffee, and tobacco) indicates that the gendered division of labour and gendered relations of production play an essential role in the adoption of new production systems and their integration into agricultural progress (Husain *et al.* 2010, Fafchamps *et al.* 2014, Palacios-López *et al.* 2016). In line with such research, this article aims to discover whether there are gender differences also play a role between the farms studied.

Our study aims to demonstrate how farmers' experience, education, gender, cultivation of crop diversity, access to different financial resources and income levels are linked to improvement and empowerment of rural villages. This research is in line with Urquía-Grande *et al.* (2018), which demonstrated that training farmers was linked to improvements in crop cultivation, nourishment, and management that contributed to eradication of poverty and development of better standards of living. Their study showed that the introduction of certain crops (grain, different vegetables, etc.), among other variables, improved the standard of nourishment, enabling fulfilment of basic needs and the capacity to generate income. Based on these results, rural villages are empowered when their farmers improve their means of livelihood, and quality of life, participate actively in their jobs and make decisions to maximize both of these activities, with the support of the public administration.

The methodology followed is case study exploratory action-research, through both qualitative (to observe the pricking of their thumbs), and quantitative surveys. This methodology gives us a deeper understanding of the situation in rural Ethiopia, including «grass-roots» experience, a necessary supplement to academic research. The methodology is applied to an especially poor area, where a small NPO, Missionary Community St. Paul Apostle (MCSPA), has been working for more than twenty years. The field research consisted of analysing 214 smallholder farmers' economic situation in the Woreda area. Six villages were chosen, in which the NPO had already built and donated wells for the farmers and created child nutrition centres. The NPO regularly builds and donates wells for farmers and starts training programs in both agriculture and nutrition —basically on how to create small farms, cultivate several different vegetables and introduce these new vegetables into family diets (Garayalde *et al.* 2019, Urquía-Grande *et al.* 2018, Urquía-Grande & Rubio-Alcocer 2015)—. Prior to our study, the NPO had already achieved significant results; for example, rural villages that already used wells donated by the NPO attended the

continuous training provided, had more crop diversification on farms and used some financial resources—all results associated with the farmers' income levels—. Yet these results differed among villages. In our study, it is showed significant differences between urban villages and more rural ones, as well as gender-based differences in farmers' income levels. Our analysis of development cooperation implemented by this Ethiopian NPO shows that it is difficult to plan interventions at micro-economic level that can change Ethiopia's currently complex conditions and different commitments and cultures (Urquía-Grande & Del Campo 2017), as government support is needed, among other variables. Complexities of the Ethiopian situation that cannot be controlled include corruption, violent protests, disease, heat, and drought. In addition, the crisis of the pandemic is further disrupting life in Ethiopia.

Research contributions for both researchers and practitioners include establishment of an interrelation between infrastructure donations and continuous training, that could impact on farmers' welfare positively through cultivation of more crops, improved agricultural practices, better family nutrition and higher income levels. Such improvements may enable farmers and their families to save or to invest in future agriculture assets.

2 State of the art

In line with the SDGs, agricultural economists and other development specialists agree that investing in agriculture is an effective strategy for reducing poverty, inequality and hunger in Third World countries, in line with Larson *et al.* (2014), and Lowder *et al.* (2016). Research on farm effectiveness, which mixes agriculture and economics, in a developing continent such as Africa, where agriculture is a basic livelihood, is abundant but diversified along various lines (Gassner *et al.* 2019).

The Planning and Development Commission of Ethiopia (PDC 2019) considers Ethiopia as a country ravaged by poverty. The Household Income and Consumption Expenditure Survey (HICES) estimated the poverty headcount index (which measures proportion of the population below the poverty line in Ethiopia) to be 23.5 % in 2015/2016, with marked differences between urban (14.8 %) and rural (25.6 %) areas of the country. This Commission also shows Ethiopia's improvement in recent years, registering a reduction in people living below the poverty level.

The diversity of farm characteristics in the agricultural sector creates significant challenges for policy design and development aimed at maximizing global food and nutrition security, secure livelihood, environmental sustainability, and socio-economic develop-

ment (FAO 2014, Smith & Haddad 2015). Recent policy debates at international and regional levels have shifted from viewing small-holders and farmers as part of the hunger problem to making them the focus of its solution (Da Silva 2014, Abro *et al.* 2014, McIntyre *et al.* 2009).

Authors such as Alemu (2010), Geda *et al.* (2009), and Irz *et al.* (2001) examine the linkages between agricultural productivity and poverty in Ethiopia (Emran & Shilpib 2017). Other researchers, such as Abro *et al.* (2014), propose an agricultural productivity growth model that protects assets, and enhances market access for rural households in Ethiopia.

One line of research identifies a scarcity of farmland, even though large parts of Sub-Saharan Africa (SSA) can be land-abundant, due to growth of a larger proportion of the continent's population (Headey & Jayne 2014). Farmland is particularly critical in densely populated rural areas where off-farm employment opportunities are limited and continued dependence on traditional agriculture cannot sustain people's livelihood. Regardless of how effectively farmers use the land, they have little pressure to invest in specialization, accumulation and innovation to remain competitive and avoid losing their land (Carlson 2018). Research shows an inverse relationship between farm size and land productivity in SSA, and Holden and Otsuka (2014) have analysed the implications of this relationship for efficiency and equity. Our paper investigates the different types of villages —rural vs. urban (Urquía-Grande *et al.* 2017)— to determine which factors impact villages' crop cultivation, farming practices, and income levels.

Another research line, involving agriculture and economic analyses, determines whether farming experience enhances or discourages adoption of agricultural technology (Knowler & Bradshaw 2007). Answers are essential for policy makers, especially answers promoting adoption of agricultural technologies and participation in field farmer training programs (Duveskog *et al.* 2011, Urquía-Grande *et al.* 2018). As farmers accumulate experience and increase their income level over time, they gradually switch from traditional agricultural technologies to improved technologies, since they observe the latter's performance and learn by doing (Arrow 1962, Dosi 1982, Feder *et al.* 1985).

Still other research analyses crop diversity, linking agriculture and economics. Factors such as farmers' preferences, incentives and knowledge management practices determine the possibility of cultivating a greater variety of crops (Zimmerer 2010, Bellon *et al.* 2015). In the long term, these improvements should translate into better family welfare, but managing crop diversity on farms can be labour-intensive (Isakson *et al.* 2008, Rana & Garforth 2007, Zimmerer 1991).

From a macroeconomic perspective, empirical studies establish a correlation between agriculture, and economic growth but do not demonstrate causation in either direction (Datt & Ravallion 1992, 1998; Timmer & Akkus 2008; Christiaensen & Demery 2007; Loayza & Raddatz 2010). Public investments have not achieved the intended objectives, and rapid population growth may be leading to decreased investment in the rural sector. Furthermore, there is little empirical evidence that agricultural productivity is reducing poverty at household level.

We therefore formulate the following research question:

RQ1: What factors are associated with farmers' income dynamics?

From a micro-economic view, researchers have analysed the impact of micro-credits to farmers (Afrane 1997), in areas where not many farmers access micro-finance products (Karlan & Appel 2011; Armendáriz & Morduch 2010). Micro-finance experiments can also be performed in rural areas (Banerjee *et al.* 2015). Farmers' risk aversion is a minor issue linked to availability of financial resources. Although farmers in developing countries are generally thought to be risk averse, little is known about their actual risk preferences (De Brauw & Eozenou 2011). Using an elicitation approach to analyse a sample of Rwandan rural households, Ayalew *et al.* (2014) assess empirically the extent, nature and impact of credit rationing in the semi-formal sector, using endogenous sample separation between credit-constrained and unconstrained households. Their main results suggest that access to information has a major impact, reducing the incidence of credit constraints in the semi-formal credit sector. This reasoning leads us to define the second research question:

RQ2: Do differences in villages lead to differences in farmers' income levels?

Finally, research on gender inequality in the context of developing countries is frequently performed as tangential to development-related issues. The relationship between labour and gender relations at household level is generally neglected, and few studies analyse labour from an explicitly gendered perspective. Arturo *et al.* (2014) and Kinkingninhoun-Medagbe *et al.* (2010) use decomposition methods to analyse whether gender disparity explains differences in productivity due to differential access to productive inputs, technology, training, or individual characteristics of land managers. Such questions are particularly important with regard to labour-intensive crops, where gendered division of labour and gendered relations of production play an essential role in adoption of new production systems and their integration into farming progress (Palacios-López *et al.* 2016, Björkman-Nyqvist 2013, Mottaleb *et al.* 2015, Von Bülow & Sorensen 1993). Mbilinyi's (1988) investigation of women's role in farming in East Africa constitutes an exception but does not reach conclusive results. Glover (1987) addresses the

impact of farming on subsistence cropping, labour and processes of socio-economic differentiation. Imai *et al.* (2014) link women's empowerment through agriculture to children's better nourishment and education.

Based on the state of the art revealed in the literature review, we formulate the final research question:

RQ2a: Does gender explain some differences in farmers' income levels?

3 Sample description and instrument

In this study, it is used a case-study-based empirical «grass-roots» methodology. Thanks to a competitive university research project for development, the researchers made annual journeys to the Ethiopian villages where the NPO MCSPA worked. With the help of local translators, they surveyed farmers personally to perceive their «pricking of their thumbs». It is difficult to assess small NPOs' impact at micro-economic level, due to practical difficulties of measurement and theoretical shortcomings in methodology in this complex context.

The information was collected from the farmers' data recorded over a year, including one rainy season and one dry season, during which the farmers had harvested either once or twice. The NPO was based in Muketuri, the capital of the Woreda area, a village within an approximately 80 km-radius of Ethiopia's capital, Addis Ababa. The sample consisted of 214 farmers from six villages in the Woreda area: Muketuri, Gimbichu, Igu-Kura, Yate, Rob-Gebeya, and Mechela. In this region, MCSPA has created three nutrition centres for children of three-six years of age, built approximately 80 wells for these villages and trained farmers continuously in best practices in agriculture and women in how to nourish their families properly (Urquía-Grande & Del Campo 2017, Urquía-Grande *et al.* 2018). The authors administered the surveys in the six villages, characterized as follows. Firstly, Muketuri is the most urban village, located 78 km northwest of Addis Ababa, and connected to the capital city by a road. Its height above sea level is 2,622 metres, and it forms part of the region of North Shoa, whose population belongs mainly to the Oromo ethnic group. Secondly, Gimbichu, 79 km from Addis Ababa, is located on the Oromia region of Ethiopia. Its administrative centre is Chefe Donsa. Third, Igu-Kura is a tiny village located 17 km from Muketuri, where the NPO built a dam on the small river to provide the village with easy access to clean water. Fourth, Yate is the most rural village, with no recorded geographic information. Access to any type of transportation is especially difficult. The villagers must walk to other places or travel by donkey. Fifth,

Rob-Gebeya is located on the region of Oromiya, approximately 85 km from Addis Ababa. Finally, Mechela is situated in north-west Shewa, Oromiya.

A descriptive analysis was performed. Some averages and values for some variables were directly observable from the survey. Other values, such as «farmer's experience», were analysed using indicators, since farmer's age can be an indicator of potential experience. The directly observable variables included farmers' education level and cultivation of crop variety, divided into grain, potatoes, vegetables, and other crops. The farmers were asked about the financial resources used —credit card, consumption credit card and mortgage (see Table 1)—. The credit card is considered as a suitable indicator of «income existence»; for example, Li *et al.* (2019) found an inverse relation of credit card availability to credit default, a relationship that cannot occur in absence of income so credit card availability is an indicator of stable personal income level.

Variable	Code	Type of variable	Possible values
Monthly income (\$)	I_pm	Continuous	None
			≤ 50
			$50 < x \leq 100$
			$100 < x \leq 200$
			≥ 200
Gender	Gen	Dummy	0 = M; 1 = F
Villages	Vill	Gimbichu	1
		Muketuri	2
		Igu-Kura	3
		Rob-Gebeya	4
		Yate	5
		Mechela	6
Village level characteristics	Vill_lev	Dummy	0 = rural; 1 = urban
Village climate	Vill_clim	Dummy	0 = less-humid; 1 = more-humid
Level of education	L_educ	None	0
		Primary	1
		Secondary	2
		University	3
Farmers' experience	Exp_f	None	0
		< 20 years	1
		20-30 years	2
		30-40 years	3
		40-50 years	4
		> 50 years	5

Variable	Code	Type of variable	Possible values
Type of crops	C_c	Grain	0 = no; 1 = yes
	C_p	Potatoes	0 = no; 1 = yes
	C_v	Vegetables	0 = no; 1 = yes
	C_o	Other crops	0 = no; 1 = yes
Financial resources	FR_cc	Credit card	0 = no; 1 = yes
	FR_Coc	Consumption credit	0 = no; 1 = yes
	FR_m	Mortgage	0 = no; 1 = yes
Valid N (listwise) = 214			

Table 1

Sample variables

The survey was designed to measure different types of variables. The variable «Monthly income» (I_pm) used a scale from 0-4, where 0 indicated no income; 1, less than 50 birrs; 2, 50-100 birrs; 3, 100-200 birrs, and 4, more than 200 birrs. The variable «Farmer's experience» (exp_f) was also an ordinal variable ranging from 0 to 3, where 0 indicated no experience; 1, 1-10 years; 2, 11-20 years, and 3, more than 20 years of experience. The variable «Level of Education» (l_educ) was another ordinal variable and ranged from 0 to 3, where 0 indicated no education; 1, primary studies; 2, secondary studies, and 3, higher education. The variable «Villages» represented the 6 villages analysed—Gimbichu, Muketuri, Igu-Kura, Rob-Gebeya, Yate, and Mechela—. The village's development level was measured with a dummy variable of 0 for rural and 1 for urban. Village climate was also defined by a dummy variable, where 0 indicated less-humid and 1, more-humid climate. The survey divided crop cultivation by type of crop, using 4 categories based on the MCSPA members' recommendation: grain (C_c) (teff, the basic grain cultivated by Ethiopian farmers, with few nutrients and proteins), potatoes (C_p), vegetables (C_v), and other types of crops (C_o). Crops were measured by dummy variables, where 0 indicated that the farmer did not cultivate the crop and 1, that the farmer cultivated the crop. The variable «Financial Resources» was classified into three categories: having a credit card (FR_cc), using consumption credit (FR_Coc), and having a mortgage (FR_m). These variables were also dummies, where 0 indicated that farmers replied that they did not use or have the specific financial resource. Finally, the question on respondent's gender was also a dummy, where 0 and 1 indicated woman and man, respectively. We observed some homogeneity in farmers' cultivation of crops, but a high dispersion in farmers' experience, education level and income level, probably because of the villages' socio-demographic and land-type differences.

To deepen the analysis, we added Table 2, which shows descriptive statistics on farmers' crop cultivation, use of financial resources, experience and education level.

Variables	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
I_pm	214	0.0	4.0	2.103	1.6124
Gen	214	0.0	1.0	.500	.5012
Vill	214	1.0	6.0	3.234	1.8313
Village level characteristics	214	0	1	.28	.450
Village climate	214	0.00	1.00	.6449	.47968
L_educ	215	0.0	3.0	.479	.7962
Exp_f	214	0.0	5.0	2.935	1.4423
C_c	216	0.0	1.0	.676	.4691
C_p	216	0.0	1.0	.509	.5011
C_v	216	0.0	1.0	.681	.4673
C_o	216	0.0	1.0	.319	.4673
FR_cc	214	0.0	1.0	.206	.4051
FR_Coc	214	0.0	1.0	.196	.3981
FR_m	214	0.0	1.0	.140	.3480
Valid N (listwise)	214				

Table 2
Descriptive statistics

We observed that Muketuri is the village with the highest income per month, financial resource use and education level, whereas Gimbichu cultivates the most grain, as well as vegetables and other types of crops.

After collecting the data, we designed the database and performed different multivariate analyses using the statistical package SPSS 21. A multivariate backward step wise regression was also performed to detect the variables' association with farmers' income level dynamics (RQ1). ANOVA and Bonferroni tests were used to analyse the differences in farmers' income level (RQ2) among the villages. A Kruskal-Wallis test analysed differences in farmers' gender (RQ2a).

4 Results

To determine whether the farmers' income level differed among villages, we performed an ANOVA. The results in Table 3 show differences in income level by village. The six villages differ in various ways. Some are more rural (Gimbichu, Mechela, Rob-Gebeya, and Yate) and others more urban (Muketuri, and Igu-Kura). Some have a relatively well-developed transportation infrastructure (for example, Muketuri), whereas others can only be reached by foot, donkey or horse (for example, Yate). Since geographic complexity increases in the rainy season, the Bonferroni test was run to explain differences

in income level by village. Table 4 displays the results. We observe that the income level in Yate from that in the other villages, the most rural and least accessible village, is significantly different from the other villages. Its culture also differs from that of the other five villages (Urquía-Grande & Del Campo 2017). Muketuri, the most urban village and the village with easiest access both to the main road to Addis Ababa and to sanitary water from the Ethiopian government, also shows higher farmer income levels than other villages, due to alternative non-agricultural activities developed.

	(I) Vill	(J) Vill	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
Bonferroni	Gimbichu	Muketuri	-1.3658*	.4328	.028
		Igu-Kura	1.1485*	.3239	.007
		Roc Gebeya	.7398	.2825	.142
		Yate	-.7348	.3506	.560
		Mechela	.6132	.3105	.744
	Muketuri	Gimbichu	1.3658*	.4328	.028
		Igu-Kura	2.5143*	.4761	.000
		Roc-Gebeya	2.1056*	.4490	.000
		Yate	.6310	.4947	1.000
		Mechela	1.9790*	.4671	.001
	Igukura	Gimbichu	-1.1485*	.3239	.007
		Muketuri	-2.5143*	.4761	.000
		RocGebeya	-.4087	.3452	1.000
		Yate	-1.8833*	.4028	.000
		Mechela	-.5353	.3685	1.000
	Rob Gebeya	Gimbichu	-.7398	.2825	.142
Muketuri		-2.1056*	.4490	.000	
Igu-Kura		.4087	.3452	1.000	
Yate		-1.4746*	.3704	.001	
Mechela		-.1266	.3327	1.000	
Yate	Gimbichu	.7348	.3506	.560	
	Muketuri	-.6310	.4947	1.000	
	Igu-Kura	1.8833*	.4028	.000	
	RocGebeya	1.4746*	.3704	.001	
	Mechela	1.3480*	.3922	.011	
Mechela	Gimbichu	-.6132	.3105	.744	
	Muketuri	-1.9790*	.4671	.001	
	Igu-Kura	.5353	.3685	1.000	
	Roc-Gebeya	.1266	.3327	1.000	
	Yate	-1.3480*	.3922	.011	
	Mechela	-.1266	.3479	1.000	
Yate	Gimbichu	.7348	.3349	.405	
	Muketuri	-.6310	.3474	.703	
	Igu-Kura	1.8833*	.4111	.000	
	Roc-Gebeya	1.4746*	.3850	.005	
	Mechela	1.3480*	.3726	.010	

Table 3
Differences among villages in farmers' income level

Furthermore, as the NPO directors insisted on the gender difference among farmers, the authors performed a Kruskal-Wallis test to detect differences in income level, village level characteristics, education level, farmers' experience, types of crops, and financial resources based on farmers' gender. Table 4 shows no gender-based differences except for income level.

Gen		N	Mean Rank	Chi-Square	Asymp. Sig.
I_pm	Man	107	115.59	3.928	.047
	Woman	107	99.41		
	Total	214			
Exp_f	Man	107	109.57	.253	.615
	Woman	107	105.43		
	Total	214			
C_c	Man	107	105.00	.532	.466
	Woman	107	110.00		
	Total	214			
C_p	Man	107	104.00	.912	.340
	Woman	107	111.00		
	Total	214			
C_v	Man	107	103.50	1.373	.241
	Woman	107	111.50		
	Total	214			
C_o	Man	107	104.00	1.043	.307
	Woman	107	111.00		
	Total	214			
FR_cc	Man	107	107.50	0.000	1.000
	Woman	107	107.50		
	Total	214			
FR_Coc	Man	107	107.50	0.000	1.000
	Woman	107	107.50		
	Total	214			
FR_m	Man	107	107.50	0.000	1.000
	Woman	107	107.50		
	Total	214			
L_educ	Man	107	112.41	1.929	.165
	Woman	107	102.59		
	Total	214			
Village level characteristics	Man	107	107.50	0.000	1.000
	Woman	107	107.50		
	Total	214			

Table 4
Differences by gender

Finally, to analyse the association of farmers' experience, education, gender, village level, village climate, crop variety and financial resource management with farmers' income level dynamics, we

used a backward step wise regression model. This model is represented by the equation:

$$I_{pm} = \beta_0 + \beta_1 \text{Gen} + \beta_2 \text{Exp}_f + \beta_3 \text{Vill}_{lev} + \beta_4 \text{Vill}_{clim} + \beta_5 \text{L}_{educ} + \beta_6 \text{C}_c + \beta_7 \text{C}_p + \beta_8 \text{C}_v + \beta_9 \text{C}_o + \beta_{10} \text{FR}_{cc} + \beta_{11} \text{FR}_{Coc} + \beta_{12} \text{FR}_m + e$$

The results show that social characteristics such as gender, as well as experience and education levels, are related both to monthly income and to cultivation of grain, and other types of crops. The «Beta Coefficient» column in Table 5 shows that the β (beta) for farmer's experience is positive (0.226) and almost statistically significant ($p = 0.001$); the same is observed for farmers' education level ($\beta = 0.221$, $p = 0.000$). A positive beta value indicates that education and experience levels are positively associated with monthly income. We also find a positive association between farmers' income level and vegetables cultivated ($\beta = 0.159$, $p = 0.028$), and a negative association between farmer's monthly income and other types of crops cultivated (beta is negative; $\beta = -0.160$, $p = 0.020$). In addition, income level is associated positively with different types of financial resources (specifically, credit cards; $\beta = 0.183$, $p = 0.041$), and negatively with mortgage ($\beta = -0.183$, $p = 0.042$). Finally, differences in climate affect income level ($\beta = 0.276$, $p = 0.000$). Surprisingly, there is no association with type of village.

	Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	beta			Tolerance	VIF
(Constant)		1.865	.064		
Gen	-.125	-2.101	.037	.988	1.013
Exp_f	.226	3.455	.001	.824	1.213
L_educ	.221	3.599	.000	.932	1.073
Village climate	.276	4.322	.000	.865	1.156
C_v	.159	2.208	.028	.679	1.474
C_o	-.160	-2.344	.020	.758	1.319
FR_cc	.183	2.055	.041	.442	2.263
FR_m	-.183	-2.043	.042	.439	2.278
R square = 0.279					
Total=213					

The variables included in the model are: Gen, Exp_f, L_educ, Vill, Vill_ lev, Vill_ clim, C_c, C_p, C_v, C_o, FR_cc, FR_Coc, and FR_m.

Table 5

Variables associated with farmers' income level

5 Discussion of the results

In line with Headey and Jayne (2014), and Urquía-Grande *et al.* (2017), the results on the income differences among farmers from different villages may be due to how rural or urban the village is. In this case specifically, Muketuri differs most from Gimbichu, Igu-Kura, Rob-Gebeya and Mechela. This finding is logical, because Muketuri is the capital of the Woreda area. The village has both better infrastructure connections with Addis Ababa and its own fountains, built by the Ethiopian government to give Muketuri's citizens' clean water to drink and cook. Muketuri thus has the highest average farmer income levels, use of financial resources and education level. The other villages find it especially difficult to access markets at which to sell excess crops due to minimal infrastructure connections. During the rainy season, most of these villages are completely isolated, and families must walk for miles to obtain water.

In line with Holden and Otsuka (2014), we highlight that farmers with small lands on which they cultivate several crops usually are the most efficient. This is the case in Muketuri, while Yate, Gimbichu and Mechela have extensive tracts of land and are less efficient. Most of these farms use their land to cultivate grain —teff, which has very few nutrients— and have no crop diversity. Surprisingly, the average data on crop cultivation show that Gimbichu has the highest level of crop cultivation, including teff cultivation. A very rural village with great tracts of land, Gimbichu has a group of farmers with exceptional farming techniques and productivity that serve as a benchmark for other villages.

In line with other researcher's results (Palacios-Lopez *et al.* 2016, Björkman-Nyqvist 2013, Headey & Jayne 2014, Mottaleb *et al.* 2015), we observe differences in income by gender (see Table 4). Palacios-Lopez *et al.* (2016) argue different reasons for fostering women's agricultural productivity, including women's empowerment, gender composition of the household and little systematic difference among countries in female labour provision across crops or agricultural activities. When asked about this result, the NPO members in our study agreed that this area showed gender differences in agriculture-related issues. Women responded that they work hard and they participate actively in training, although they sometimes respond that they have lower salaries (Table 4) or are unemployed because they work on their husband's land, a finding in line with Urquía-Grande and Del Campo (2017).

Finally, our results show that farmers' income varies with their experience. This finding reinforces similar results in Arrow (1962), Dosi (1982), and Feder *et al.* (1985). Interestingly, villages such as

Gimbichu or Rob-Gebeya, where farmers have extensive experience in agriculture, have higher income levels, in line with research by Blackmore *et al.* (2012) on action-oriented learning theories for change in agriculture and rural networks. These farmers could serve as a model for other villages. Farmers' education level is directly associated with their income level, as in Anderson and Tushman (1990), who affirm that, the higher the farmer's education, the higher the income level and the higher the number of agricultural innovations implemented. In our case, Muketuri, the most urban village and as such an exception among these six villages, has low levels of crop cultivation and the highest income and financial resource use levels. This is the case, however, because many of Muketuri's farmers have family members who are civil servants and provide a source of income, making Muketuri's income level less dependent on land cultivation.

In line with Zimmerer (2010) and Vigouroux *et al.* (2011), the link between farmers' crop cultivation and economic variables generally suggests that cultivation of vegetables and other crops influences farmers' income level. Interestingly, however, cultivation of other crops influences farmers' income level inversely. To explain this result, we must know which other crops the farmers had in mind when surveyed. Their responses excluded beetroot, carrots and onions. Even though these crops are commonly cultivated, the farmers did not mention them in this context, because they considered them as vegetables. The NPO directors corroborated our results, indicating that cultivation of vegetables (as opposed to other crops) does in fact influence farmers' income level.

As expected, use of a credit card is directly associated with farmers' income, in line with Karlan and Appel (2011) and Armendáriz and Morduch (2014), while we find no association of farmers' consumption credit with their monthly income. We might deduce an inverse link between farmers' use of mortgage and income levels, but this topic requires further analysis.

6 Conclusions

In line with the international cooperation priorities and Sustainable Development Goals (Numbers 1, 2, 6, and 15), in this paper, it is analysed the link between agriculture and farmers' household income in countries developing towards sustainability. Our results show an association of village climate, farmers' experience, education levels, cultivation of crop diversity, and financial resources with farmers' income dynamics. Thus, the article adds quantitative analysis of determinants of farmers' income in Africa based on primary data (by the pricking of their thumbs).

It also adds qualitative discussion of the results from the NPO Ethiopian agriculture responsible.

This study focuses on rural Ethiopia, a country that has suffered periodic drought and famine, whose economy has experienced slow but increasing growth over the past decade, and where agriculture is the major source of income and livelihood. In line with Abro *et al.* (2014), we believe that a combined effort is needed to design policy interventions in this country. Such interventions should not only increase agricultural productivity but also protect rural households by enhancing access to the nearest towns for school, education and health centres to empower farmers. Agriculture is important, but agriculture alone does not reduce poverty. Reducing poverty requires economic and social aid. Further analysis is necessary to make more concrete claims about the impact that growth in farm productivity has on poverty. Our study has focused only on the direct effects of increasing farm productivity. Furthermore, little empirical evidence exists on the extent to which agricultural improvement can reduce poverty at microeconomic level through action research. Ethiopia's complexities currently include political instability, corruption, violent protests, disease, heat, and drought. It is difficult to assess small NPOs' impact at microeconomic level, due to practical difficulties in measurement and theoretical shortcomings in methodology considering the complex context. Despite these complications, we demonstrate the differences in income levels of the farmers from different villages are based on whether the village is rural or urban, as well as on cultural differences (Urquía-Grande & Del Campo 2017), low education level (Urquía-Grande *et al.* 2018), differences in crop diversity (Urquía-Grande & Rubio-Alcocer 2015), and climate.

This article contributes to the line of research on improvements in rural areas mentioned in the report prepared by the Planning and Development Committee in 2018. The sample is small, however, and does not include all villages in the area. The participating NPO and the research group are working to increase the number of participating villages to improve the data collected in the survey.

Further research must be performed to determine what crop variety is optimal for achieving better household nutrition and increasing farmers' income level to reduce poverty. Sustained increase in agricultural productivity may also have a substantial indirect effect (via prices and wages in the market) on the farmers' household assets and income—a topic also requiring further research—. In line with Banerjee *et al.* (2015), a random control trial is being designed to compare these villages to other villages in the region that have not received a donated well or training in agriculture, nutrition or economics.

7 Bibliography

- ABRO ZA, ALEMU BA, HANJRA & MUNIR A (2014). Policies for agricultural productivity growth and poverty reduction in rural Ethiopia. *World Development* 59, 461-474. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.033>, accessed August 15, 2020.
- AFRANE S (1997). Impact Assessment of Micro-Finance interventions in Ghana and South Africa. *Journal of Micro-Finance* 4(1):38-58.
- ALEMU BA (2010). Rural poverty, land management practices and agricultural productivity in Ethiopia (Ph.D. dissertation). Justus-Liebig University of Giessen, Germany.
- ANDERSON P, TUSHMAN M (1990). Technological Discontinuities and Dominant Designs: A Cyclical Model of Technological Change. *Administrative Science Quarterly* 35(4):604-633.
- ARMENDÁRIZ B, MORDUCH J (2010). *The Economics of Microfinance*, Second edition. MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- ARROW KJ (1962). The Economic Implications of Learning by Doing Author(s): Kenneth. *The Review of Economic Studies* 29(3):155-173.
- ARTURO A, ELIANA C, MARKUS G, TALIP K, GBEMISOLA O (2014). Decomposition of gender differentials in agricultural productivity in Ethiopia. Policy Research working paper; no. WPS 6764. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/726871468252571077/Decomposition-of-gender-differentials-in-agricultural-productivity-in-Ethiopia>, accessed August 15, 2020.
- AYALEW D, DEININGER K, DUPONCHEL M (2014). Credit Constraints, Agricultural Productivity, and Rural Nonfarm Participation: Evidence from Rwanda. Policy Research Working Paper; No. 6769. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17305>, accessed August 15, 2020. License: CC BY 3.0 IGO.
- AYALEW ABRO Z, ALAMIREWALEMU A, HANJRA M (2014). Policies for Agricultural Productivity Growth and Poverty Reduction in Rural Ethiopia. *World Development*. 59 (July 2014) 461-474. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.033>, accessed August 15, 2020.
- BANERJEE A, DUFLO E, GLENNISTER R, KINNAN C (2015). The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation. *American Economic Journal: Applied Economics* V. 7(1):22-53
- BELLON MR, GOTOR E, CARACIOLLO F (2015). Assessing the Effectiveness of Projects Supporting on-farm Conservation of Native Crops: Evidence from the High Andes of South America. *World Development* 70:162-176.
- BJÖRKMAN-NYQVIST M (2013). Income shocks and gender gaps in Education: Evidence from Uganda. *Journal of Development Economics* 105:237-253.
- BLACKMORE C, CERF M, ISON R, PAINE M (2012). The role of action-oriented learning theories for change in agriculture and rural networks. In: Darnhofer I, Gibbon D, Dedieu B (eds.). *Farming Systems Research into the 21st Century: The New Dynamic*. Springer, Dordrecht.
- CARLSON C (2018), Rethinking the agrarian question: Agriculture and underdevelopment in the Global South. *Journal of Agrarian Change* 18(4):703-721. <https://doi.org/10.1111/joac.12258>, accessed August 15, 2020.
- CHRISTIAENSEN L, DEMERY L (2007). *Agriculture and Poverty Reduction in Africa*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- DA SILVA JG (2014). The Family Farming Revolution. An opinion article by FAO-Director General José Graziano da Silva.
- DATT G, RAVALLION M (1992). Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics* 38:275-295.
- DATT G, RAVALLION M (1998). Farm productivity and rural poverty in India. *Journal of Development Studies* 34(4):62-85.
- DE BRAUW A, EOZENOU P (2011). Measuring Risk Attitudes among Mozambican Farmers. Harvest Plus Working Paper. September.

- DOSI G (1982). Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy* 11(3):147-162.
- DUVESKOG D, FRIIS-HANSEN E, TAYLOR EW (2011). Farmer Field School in rural Kenya: A transformative learning experience. *Journal of Development Studies* 47(10):1529-1544.
- EMRAN S, SHILPIB F (2017). Agricultural Productivity, Hired Labor, Wages, and Poverty: Evidence from Bangladesh. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.009>, accessed August 15, 2020.
- FAFCHAMPS M, MCKENZIE D, QUINN S, WOODRUFF C (2014). Microenterprise growth and the flypaper effect: Evidence from a randomized experiment in Ghana. *Journal of Development Economics* 106:211-226.
- FAO (2014). *The state of food and agriculture 2014: Innovation in family farming*. FAO, Rome.
- FEDER G, JUST R, ZILBERMAN D (1985). Adoption of Agricultural Innovations in Developing Countries: A Survey. *Economic Development and Cultural Change* 33(2):255-298. <https://doi.org/10.1086/451461>, accessed August 15, 2020.
- GARAYALDE ML, GONZÁLEZ S, MASCAREÑAS J (2019). «Project Finance» and economic development. A case study. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos* 131:32-47. <https://doi.org/10.5209/REVE.64302>, accessed August 15, 2020.
- GASSNER A, HARRIS D, MAUSCH K, TERHEGGEN A, LOPES C, FINLAYSON RF, DOB P (2019). Poverty eradication and food security through agriculture in Africa: Rethinking objectives and entry points. *Outlook on Agriculture* 48(4):309-315.
- GEDA A, SHIMELES A, WEEKS J (2009). Growth, poverty and inequality in Ethiopia: Which way for pro-poor growth? *Journal of International Development* 21(7): 947-970.
- GIZ (2013a). *Learning from evaluation*. Bonn, and Eschborn.
- GIZ (2013b). *Measuring-Assessing-Making improvements*. Bonn, and Eschborn.
- GLOVER D (1987). Increasing the benefits to smallholders from contract farming: Problems for farmers' organizations and policy makers. *World Development* 15(4):441-448.
- GOYANNES GUSMAO CAIADOA R, LEAL FILHOB W, GONÇALVES QUELHASA OL, DE MATTOS DL, LUCAS VEIGAS N (2018). A literature-based review on potentials and constraints in the implementation of the sustainable development goals. *Journal of Cleaner Production* 198:1276-1288. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.102>, accessed August 15, 2020.
- HEADEY D, JAYNE TS (2014). Adaptation to land constraints: Is Africa different? *Food Policy* 48:18-33.
- HOLDEN ST, OTSUKA K (2014). The roles of land tenure reforms and land markets in the context of population growth and land use intensification in Africa. *Food Policy* 48:88-97.
- HUSAIN Z, MUKHERJEE D, DUTTA M (2010). Self Help Groups and empowerment of women: Self-selection or actual benefits? Munich Personal RePEc Archive no. 20,765.
- IMAI KS, ANNIM SK, KULKARNI VS, GAIHA R (2014). Women's empowerment and prevalence of stunted and underweight children in rural India. *World Development* 62:88-105.
- IRZ X, LIN L, THIRTLE C, WIGGINS S (2001). Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation. *Development Policy Review* 19:449-466. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00144>, accessed August 15, 2020.
- ISAKSON M, YARBROUGH R, CHOTIROS N (2008). A finite element model for seafloor roughness scattering. In: *Proceedings of the International Symposium on Underwater Reverberation and Clutter*. NURC, La Spezia (Italy):173-180.
- KARLAN D, APPEL J (2011). Microcredit in theory and practice: Using randomized credit scoring for impact evaluation. *Science* 332(6035):1278-1284.
- KINKINGNINHOUN-MEDAGBE F, DIAGNE A, SIMTOWE F, ABGOH-NOAMESHIE A, ADEGBOLA P (2010). Gender Discrimination and Its Impact on Income, Productivity, and Technical Efficiency: Evidence from Benin. *Agricultural and Human Values* 27(1):57-69.
- KNOWLER D, BRADSHAW B (2007). Farmers' adoption of conservation agriculture: A review and synthesis of recent research. *Food Policy* 32(1):25-48.

- LARSON DF, OTSUKA K, MATSUMOTO T, KILIC T (2014). Should African rural development strategies depend on smallholder farms? An exploration of the inverse-productivity hypothesis. *Agricultural Economics* 43(3):355-367.
- LI H, MAI L, ZHANG W, TIAN X (2019). Optimizing the credit term decisions in supply chain finance. *Journal of Purchasing and Supply Management* 25(2):146-156. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.07.006>, accessed August 15, 2020.
- LOAYZA NV, RADDATZ C (2010). The composition of growth matters for poverty alleviation. *Journal of Development Economics* 93(1):137-151.
- LOWDER SK, SKOET J, RANEY T (2016). The number, size and distribution of farms, smallholder farms and family farms worldwide. *World Development* 87:16-29.
- MBILINYI M (1988), *Agribusiness and Women Peasants in Tanzania*. *Development and Change* 19:549-583. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7660.1988.tb00313.x>, accessed August 15, 2020.
- MCINTYRE BD, HERREN HR, WAKHUNGU J, WATSON R (eds.) (2009). *International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (IAASTD): Global report*. Island Press, Washington, DC.
- MOFED (2015). *Annual Report on Performance. Fiscal Year 2015-2016*. Ministry of Finance & Economic Development, Ethiopia.
- MOTTALEB KA, MOHANTY S, MISHRA AK (2015). Intra-Household resource allocation under negative income shock: A natural experiment. *World Development* 66:557-571.
- MUKASA A, SALAMI A (2016). Sources of gender productivity differentials in Africa: A cross-country comparison Chief Economist Complex. *AEB*, vol. 7, issue 4.
- PALACIOS-LOPEZ A, LUC CHRISTIAENSEN L, KILIC T (2016). How much of the labor in African agriculture is provided by women? *Food Policy* 67:52-63.
- PÉREZ-ESTÉBANEZ R, URQUÍA-GRANDE E, RAUTIAINEN A (2018). Technological and Economic Factors Determining ICT Level: Evidence from Rural Micro-Businesses in Democratic Republic of Congo: Factors determining ICT level in rural micro-businesses in RDC. *Journal of International Development* 30(1):118-133.
- PLANNING AND DEVELOPMENT COMMISSION (PDC, 2019).
- RANA R, GARFORTH C (2007). Influence of socio-economic and cultural factors in rice varietal diversity management on-farm in Nepal. *Agriculture and Human Values* 24(4):461-472.
- SMITH LC, HADDAD L (2015). Reducing child undernutrition: Past drivers and priorities for the post-MDG Era. *World Development* 68:180-204.
- SNAPP SS, BEZNER KERR R, SMITH A, OLLENBURGER M, MHANGO W, SHUMBA L (2013). Modeling and participatory, farmer-led approaches to food security in a changing world: A case study from Malawi. *Science et changements planétaires/Sécheresse* 24(4):350-358.
- SUMBERG J, THOMPSON J, WOODHOUSE P (2012). Why agronomy in the developing world has become contentious. *Agriculture and Human Values* 30(1):71-83.
- TIMMER P, AKKUS S (2008). *The Structural Transformation as a Pathway out of Poverty: Analytics, Empirics and Politics*. Working Paper Number 150. Center Global for Development.
- UDO VE, JENSSON RM (2009). Bridging the gap for global sustainable development. A quantitative analysis. *Journal of Environmental Management* 30(12):3700-3707.
- URQUÍA-GRANDE E, DEL CAMPO C (2017). Socio-Economic factors determining the commitment to participate in an agricultural development Project in rural Ethiopia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 6(2):4-27.
- URQUÍA-GRANDE E, RUBIO-ALCOCER A (2015). Agricultural infrastructure donation project: Empirical evidence in rural Ethiopia. *Agricultural Water Management* 158:245-254.
- URQUÍA-GRANDE E, RAUTIAINEN A, PÉREZ-ESTÉBANEZ R (2017). The effectiveness of rural versus urban nonprofit organisations in the Democratic Republic of Congo. *Third World Quarterly* 38(9):2129-2142. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2017.1322464>, accessed August 15, 2020.
- URQUÍA-GRANDE E, CANO-MONTERO E, PÉREZ-ESTÉBANEZ R, CHAMIZO-GONZÁLEZ J (2018). Agriculture, Nutrition and Economics through Training: a virtuous cycle in rural Ethiopia. *Land Use Policy* 79:709-716.

- VIGOUROUX Y, BARNAUD A, SCARCELLI N, THUILLET A-C (2011). Biodiversity, evolution and adaptation of cultivated crops. *Comptes Rendus Biologies* 334(5-6):450-457.
- VON BÜLOW D, SORENSEN A (1993). Gender and Contract-Farming Tea Outgrower Schemes in Kenya. *Review of African Political Economy* 56:38-52.
- ZIMMERER K (1991). Rural grassroots development. *Conference of Latin Americanist Geographers* 277-281.
- ZIMMERER K (2010). Biological diversity in agriculture and global change. *Annual Review of Environment and Resources* 35:137-166.

Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana

Integration and economic transformation in Africa: potential and limitations of the African Continental Free Trade Area

Eduardo BIDAURRATZAGA-AURRE
eduardo.bidaurratzaga@ehu.eus
Universidad del País Vasco (España)

Artur COLOM-JAÉN
artur.colom@uv.es
Universidad de Valencia (España)

Ainhoa MARÍN-EGOSCOZÁBAL
aimarin@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Cambio estructural, cadenas de valor globales y políticas públicas**
 - 2.1. Desarrollo y cambio estructural en África**
 - 2.2. La reconfiguración de la economía global y el AfCFTA**
 - 2.3. Políticas públicas y el AfCFTA**
- 3. La integración en África y los diferentes planes de la Unión Africana**
- 4. Arquitectura y fases para el establecimiento del AfCFTA**
 - 4.1. Fases y puesta en marcha**
 - 4.2. Arquitectura y objetivos del acuerdo**
 - 4.3. Las reglas de origen**
 - 4.4. La geometría variable**
- 5. El potencial del AfCFTA y sus dificultades**
 - 5.1. Las perspectivas de transformación económica del AfCFTA**
 - 5.2. Las inevitables dificultades de implementación del AfCFTA**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana

Integration and economic transformation in Africa: potential and limitations of the African Continental Free Trade Area

Eduardo BIDAURRATZAGA-AURRE
eduardo.bidaurratzaga@ehu.eus
Universidad del País Vasco (España)

Artur COLOM-JAÉN
artur.colom@uv.es
Universidad de Valencia (España)

Ainhoa MARÍN-EGOSCOZÁBAL
aimarin@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Citar como/Cite as:

Bidaurratzaga-Aurre E, Colom-Jaén A, Marín-Egoscozábal A (2021). Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):216-239.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.565.

Resumen

En marzo de 2018, la Unión Africana dio luz verde al establecimiento de la mayor área de integración económica del mundo en número de países, el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). A junio de 2020, 54 de sus 55 miembros ya han firmado el acuerdo, por lo que el consenso en su implementación es prácticamente unánime.

El AfCFTA llega en un momento en el que las estrategias de industrialización y transformación económica en África parecen haber tomado el relevo a los enfoques ortodoxos del ajuste y posajuste estructural. Entre los objetivos del proyecto figura incrementar el escaso comercio intraafricano, el impulso de la transformación económica, además de la creación de las cadenas regionales de valor y la incorporación de firmas africanas a las cadenas globales de valor.

En este artículo, analizamos el potencial de la AfCFTA como instrumento al servicio de estas estrategias de transformación económica, así como en sus dificultades de implementación.

Palabras clave: África, integración regional, AfCFTA, industrialización, transformación económica.

Abstract

In March 2018, the African Union gave way to the establishment of the African Continental Free Trade Area, the largest area of economic integration in the world by number of countries involved. As of June 2020, 54 out of 55 African Union member countries have already signed the agreement, thus showing an almost complete unanimity on this topic.

AfCFTA comes up when industrialisation strategies and economic transformation in Africa seem to have taken over orthodox structural adjustment and post-adjustment approaches. AfCFTA aims to increase the scarce intra-African trade, boost economic transformation, create the regional value chains and help African firms to join the global value chains.

In this article, we analyse the AfCFTA potential as a tool for economic transformation strategies, and the difficulties of its implementation.

Keywords: Africa, regional integration, AfCFTA, industrialisation, economic transformation.

1 Introducción

En marzo de 2018, 44 de los 55 miembros de la Unión Africana (UA) rubricaron el acuerdo de establecimiento de la mayor área de integración económica del mundo en número de países: el African Continental Free Trade Area (AfCFTA) o ZLECAf (por sus siglas en francés). A junio de 2020, ya son 54 los países adheridos, manteniéndose únicamente Eritrea fuera del acuerdo; es decir, existe prácticamente unanimidad entre los Gobiernos africanos respecto a este ambicioso proyecto, que persigue la integración económica de la totalidad del continente, incluyendo no solo el comercio, sino también las inversiones y los movimientos de personas. El AfCFTA iba a entrar en su fase operativa en julio de 2020, pero esta fecha ha sido pospuesta *sine die* por la crisis de salud pública provocada por la COVID-19.

El sueño de la unidad africana no es nuevo. Los primeros antecedentes se remontan a la primera gran ola de descolonizaciones en el continente en los años sesenta. Desde entonces, el cúmulo de diferentes iniciativas ha convertido a África en el continente con mayor abundancia de proyectos de integración económica regional. La particularidad del AfCFTA (además de su enfoque continental) estriba en que surge en un momento de retorno a estrategias de desarrollo orientadas al cambio estructural, con especial acento en la industrialización y la incorporación a cadenas de valor globales.

La estrategia de transformación socioeconómica del continente está contenida en la Agenda 2063 de la Unión Africana, aprobada en 2013 y que plasma las nuevas orientaciones en la hoja de ruta del desarrollo en África. En la primera de las denominadas *aspiraciones* de la Agenda 2063, se incluye un objetivo de transformación económica que se concreta, entre otras cosas, en «crecimiento económico inclusivo y sostenible»; «producción manufacturera impulsada por la ciencia, la tecnología y la innovación, industrialización, y creación de valor añadido», además de «diversificación y resiliencia económica» (African Union 2015, p. 15).¹ Por otra parte, la propia UA, en su documento *Common African Position* sobre la agenda del desarrollo tras los objetivos de desarrollo del milenio, explícitamente recoge la «transformación económica estructural para el desarrollo inclusivo y centrado en las personas» como el primer pilar de su estrategia de desarrollo (African Union 2014, p. 8).²

El establecimiento del AfCFTA es uno de los proyectos emblemáticos de esta nueva estrategia y está configurado como un elemento clave al servicio de la estrategia transformadora de la UA. A diferencia del enfoque neoliberal predominante en los años noventa y principios del siglo XXI, ahora no se trata de liberalizar mercados y esperar a que, como consecuencia de ello, se pongan en marcha procesos de desarrollo. En este nuevo enfoque de la in-

1 En inglés, «sustainable and inclusive economic growth»; «STI (Science, Technology and Innovation) driven manufacturing, industrialization and value addition» and «economic diversification and resilience».

2 Estos objetivos y estrategias van en consonancia con lo establecido en 2015 en los objetivos 8 y 9 de los objetivos de desarrollo sostenibles de Naciones Unidas. *Vid.* Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://sustainabledevelopment.un.org>.

tegración económica en África, el AfCFTA se convierte en instrumento al servicio del cambio estructural, y no un fin en sí mismo.

En la medida en que las estrategias y políticas orientadas al cambio estructural parecen volver a estar presentes en África y, siendo el AfCFTA una pieza importante de esta agenda, analizar la potencialidad y las limitaciones que la aportación del AfCFTA tiene para el cambio estructural es una cuestión relevante. Por ello, en este trabajo nos preguntamos hasta qué punto el AfCFTA constituye un instrumento válido de promoción del cambio estructural en el continente africano en la actualidad. Para ello, en el siguiente epígrafe se ofrece una sucinta revisión de la bibliografía sobre procesos de cambio estructural, cadenas de valor globales y políticas públicas; en el tercer epígrafe, se contextualizan, de modo general, los procesos de integración en África; en el epígrafe cuarto, se entra a describir la arquitectura y el contenido del AfCFTA; en el quinto epígrafe, se analiza su potencial transformador y sus limitaciones, así como sus dificultades de implementación y, finalmente, en el quinto y último epígrafe, se ofrecen las conclusiones correspondientes.

2

Cambio estructural, cadenas de valor globales y políticas públicas

2.1. Desarrollo y cambio estructural en África

Por «cambio estructural», entendemos la transformación de la economía que se produce cuando hay un desplazamiento de fuerza de trabajo desde actividades poco productivas a otras más productivas. Normalmente, esto se refleja en un proceso de industrialización, diversificación productiva y urbanización, que permite aumentar la productividad global de la economía y la renta per cápita. Esta ha sido la experiencia histórica de todos los países desarrollados con pocas excepciones (Oya 2019, pp. 173-174). Siguiendo a Lin y Monga, «virtually no country evolved from a low- to a high-income status without simultaneously transforming its economy from agrarian or resource-based towards and industry- or services-based economy» (2014, p. 278).

La experiencia africana con los procesos de industrialización y cambio estructural previa a la etapa del ajuste estructural puede calificarse de exitosa relativamente, aunque de alcance limitado, y troncada durante las décadas de los ochenta y noventa, entre otros factores, por los programas de ajuste estructural. En 1988, la manufactura representaba el 16,9% del producto interno bruto (PIB) del África subsahariana y, en 2018, apenas un 10,3%, en un declive que forma parte del patrón conocido como «desindustrialización prematura» (World Bank Open Data, Rodrik 2015). La emergencia

social surgida de los programas de ajuste estructural en los años noventa tuvo como consecuencia que el foco de atención de las estrategias y políticas de desarrollo en África se centraran en la reducción de la pobreza, pero ocultando el vínculo fundamental empleo-pobreza; es decir, que las clásicas estrategias de creación de empleo a través de la industrialización y el cambio estructural quedaron de lado (Mkandawire 2010). En su lugar, un gran flujo de ayuda procedente de los países donantes se orientó a políticas sociales y de fortalecimiento de las instituciones y los sistemas normativos, en lo que se conoció como la «agenda del buen gobierno».

El incremento del precio de las materias primas a principios de los 2000 alentó el crecimiento del PIB en la mayor parte de países africanos, especialmente de aquellos dependientes de la exportación de minerales e hidrocarburos. Al calor de este crecimiento económico, se alimentó la narrativa del *Africa rising*, que se refería a la emergencia de varios países africanos (denominados *lion kings* en 2011 por la revista *The Economist*), que mostraban tasas de crecimiento del PIB cercanas al 10%, y que igualaban en crecimiento a las de los países emergentes asiáticos, como China e India. En realidad, se trataba de un patrón de crecimiento con apenas cambio estructural, derivado de un ciclo expansivo en la demanda y los precios de los hidrocarburos. En definitiva, si bien las tasas de crecimiento han estado por encima del 4% anual de media durante este siglo, la traslación de este crecimiento a cambio estructural y a la creación de empleo decente ha sido limitada por la escasa transformación productiva observada. La elasticidad del empleo respecto al crecimiento en el período 2000-2014 apenas se cifró en el 0,41% de media, por lo que se describe este período como de «crecimiento sin empleo» (*jobless growth*) (AfDB 2018, pp. 41-42).

2.2. La reconfiguración de la economía global y el AfCFTA

Una de las características sobresalientes de la economía global en las últimas dos décadas ha sido la progresiva fragmentación de las cadenas de valor. Así, el valor de las mercancías se añade en diferentes localizaciones, de modo que el comercio internacional ya no es tanto un flujo de mercancías finales sino, cada vez más, un flujo de *inputs* intermedios. Algunos países en desarrollo, especialmente en Asia y singularmente China, han logrado capturar fragmentos significativos de estas cadenas de valor globales (CVG), y ello ha contribuido a su industrialización y cambio estructural. De hecho, la integración asiática en las CVG es a menudo citada como un posible modelo para la promoción de la transformación económica de África. La abundancia de fuerza de trabajo y las relativas exigencias en términos de infraestructuras, capacidades y tecnología en algunas industrias abren la puerta a ello (World Bank 2020, Gereffi 2014).

El incremento de los costes salariales en la última década en China, así como una demanda doméstica creciente en Asia, y el interés de China en invertir y comerciar con África, abren oportunidades en este sentido. Esto, unido a la generalización de las CVG y su fragmentación geográfica, conduce a pensar en la posibilidad de que África se integre en ellas (Newman y Page 2017).

En el plano de la economía política internacional, se observan dos fenómenos que también explican el surgimiento del AfCFTA; en primer lugar, el desarrollo de las cadenas de valor regionales en Asia y Europa, que explica que el comercio intrarregional asiático y europeo es cada vez más intenso. Ello ha impulsado la idea según la cual las cadenas de valor regionales en África son una buena estrategia para incorporarse a cadenas de valor globales y que, para ello, el AfCFTA podría ser un instrumento adecuado (Slany 2017). En este sentido, el lanzamiento del AfCFTA no puede desligarse del surgimiento, en la última década, de los denominados «acuerdos comerciales megarregionales» en la economía global. El ahora paralizado Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) entre la Unión Europea y Estados Unidos, el Trans-Pacific Partnership (TPP) —que originalmente agrupaba 12 países del Pacífico que incluían Estados Unidos y Japón— y el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) —que reúne, entre otros, a China, India, Japón y los miembros de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), y es la mayor agrupación regional del mundo en términos de PIB— constituyen una muestra de la apuesta por grandes bloques económicos que, hasta ahora, amenazaban con marginar todavía más a las economías africanas en su incorporación a las cadenas globales de valor.

En segundo lugar, el AfCFTA toma impulso en un momento en el que el multilateralismo y la cooperación económica internacional están seriamente entredicho a nivel global. El repliegue nacionalista que se observa en economías importantes como el Reino Unido (Brexit), Estados Unidos (Trump) o Brasil (Bolsonaro) pone en cuestión el marco de cooperación multilateral necesario para la gobernanza de la globalización. Como se ha señalado por algunos autores (Arslan *et al.* 2020, Van Bergeijk 2019), estaríamos en el inicio de una etapa de «desglobalización», en la que los flujos internacionales de comercio e inversiones se estancaran o incluso declinaran tras décadas de intenso crecimiento.

La dimensión todavía desconocida de los efectos que la crisis de la COVID-19 tendrá sobre la economía global, y el posible repliegue de los flujos económicos a ámbitos regionales y locales, incluso una vez superada la crisis de salud pública, influirá, sin duda, también en el futuro próximo en este proceso de reconfiguración de la economía global.

2.3. Políticas públicas y el AfCFTA

La falta de infraestructuras económicas es uno de los cuellos de botella más importantes para el despliegue del AfCFTA. Infraestructuras de transporte y comunicación como puertos, puentes, carreteras, líneas férreas y telecomunicaciones, concebidas desde una óptica regional, se antojan imprescindibles. Según un estudio del Banco Africano de Desarrollo, las necesidades de financiación de infraestructuras en África se cifran en un rango de 130 000 a 170 000 millones de dólares anuales, de los que, en la actualidad, se cubren 62 000; es decir, existe una brecha de entre 68 000 y 108 000 millones anuales (AfDB 2018, p. 70).

La segunda de estas políticas es la política tecnológica y educativa. El reto del cambio estructural y de la incorporación a cadenas regionales o globales de valor precisa de un sistema educativo y tecnológico a la altura de los requerimientos de un sistema productivo cada vez más tecnificado.

Implícitamente, una de las ideas importantes que incluye esta recuperación del objetivo del cambio estructural es la del «Estado desarrollista». El concepto fue acuñado por Chalmers Johnson (1982) para referirse al Japón de posguerra, y sería muy aplicable a otros casos posteriores en Asia oriental, como Corea del Sur y China, y define un Gobierno en el que sus instrumentos para la implementación de políticas económicas se ponen al servicio de la transformación económica, mediante intervenciones explícitas en los mercados, apoyando empresas públicas, y tejiendo alianzas con el sector privado en favor del desarrollo y del cambio estructural.

En este sentido, una de las mayores dificultades en la actualidad para reflotar la capacidad de los Estados en África es que, precisamente, fueron debilitados durante las décadas del ajuste. Así, los servidores públicos se presentaban caracterizados por su incompetencia y su inclinación a las actividades de *rent-seeking*; algo que, sin duda, es necesario cambiar (Mkandawire 2001, UNCTAD 2011).

3 La integración en África y los diferentes planes de la Unión Africana

Han pasado ya más de cinco décadas desde que, de la mano del principal impulso del proceso de descolonización en el continente africano a finales de los años cincuenta y primeros de los sesenta, se realizarán los primeros llamamientos a la unidad de los países recién independizados por parte de diferentes líderes africanos con un rol destacado en la constitución de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963. Así, muy desde el comienzo de su

andadura como Estados independientes, ha existido, entre la mayoría de los Gobiernos del continente, la idea de que estos países tendrían más posibilidades de ser exitosos en su camino hacia el desarrollo de forma conjunta o a partir de diferentes iniciativas colectivas.

Tras diferentes antecedentes fuera de África, todo ello lanzó con fuerza en el continente el denominado «panafricanismo» como movimiento político reivindicativo del fin de la colonización y de la unificación política y económica de los Estados africanos. Es, en este contexto, donde destacan, entre otras, las figuras de Kwame Nkrumah, primer ministro de Ghana por casi una década (1957-1966) o de Julius Nyerere, presidente de Tanzania (1962-1985), tras alcanzar la independencia sus respectivos países, ambos fundadores de la OUA, junto a otros presidentes africanos. Una amplia serie de factores de carácter político y económico no contribuyeron a hacer fácil aquel camino. Entre otros, cabría citar los debates y diferentes posicionamientos entre unos líderes africanos y otros sobre el ideario panafricanista; las reticencias a ceder soberanía por parte de los Gobiernos de los Estados recién creados sobre entes supranacionales, en un contexto de falta de conciencia nacional y un modelo de Estado centralizador como respuesta; la inestabilidad política vinculada a la sucesión de diferentes golpes de Estado y diferentes conflictos en el continente en el contexto del enfrentamiento bipolar; la escasa y poco vertebradora infraestructura de transportes entre los países del continente y, dentro de estos, la fuerte dependencia primaria exportadora de los sistemas productivos del continente hacia el resto del mundo (Kabunda 2011 y 2001, Bidaurratzaga y Marín 2006, Bidaurratzaga y Colom 2005).

Junto a esto, los llamamientos a favor de la «autosuficiencia colectiva» y de la integración continental en el marco del Plan de Acción de Lagos (1980) se toparon con la contundente respuesta por parte del conocido como «Informe Berg» (1981) y la debilidad y escasa unidad de acción por parte de los Gobiernos africanos. En este, se evidencia la salida propuesta por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) a los países con problemas de balanza de pagos. Así, de la mano de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de la consiguiente aceleración e intensificación del grado de extraversión de las economías africanas, el ideario panafricanista pasó, una vez más, a convertirse en una asignatura pendiente (Colom 2019b, p. 12; Kabunda 2011; Colom 2006). Algo similar cabría decir respecto a la propuesta de integración regional/continental recogida en el Tratado de Abuja³ de la OUA (1991) en el contexto de la globalización neoliberal y de la apuesta por la apertura de mercados y la liberalización comercial multilateral a nivel global (UNCTAD 2009).

La OUA, débil en términos de recursos, así como en materia organizativa y de funcionamiento, tras casi cuatro décadas de

3 En este tratado se establece el objetivo de la creación de mercado común continental para el año 2023, al que se denominaría Comunidad Económica Africana (CEA).

- 4 Es, en ese mismo año, cuando se produce el lanzamiento del New Partnership for African Development (NEPAD), con el objetivo de reforzar la agenda de integración regional y continental mediante la provisión de infraestructuras de transporte, energía, agua, tecnologías de la información y la comunicación, la lucha contra enfermedades o la preservación del medio ambiente, entre otras iniciativas, a sumar a la promoción del comercio y las inversiones intraafricanas (UNCTAD 2009).
- 5 Nos referimos a instituciones como el Parlamento Panafricano, el Consejo de Paz y Seguridad o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (*vid.* www.ua.org).
- 6 Caso aparte en términos de antecedentes sería el de la Southern African Customs Union (SACU), fundada en 1910, e integrada por las actuales Sudáfrica, Botsuana, Lesoto, Namibia y Esuatini (Suazilandia, hasta muy recientemente), en el contexto de la creación ese mismo año de la Unión Sudafricana, como antecesora de la actual República Sudafricana, tras unirse las colonias británicas de la región austral de África (Colonia del Cabo, Natal, Transvaal y la del río Orange) bajo un mismo sistema de gobierno. Con la excepción de Botsuana, estos países comparten también una Common Monetary Area, donde el rand sudafricano es moneda de curso legal, pese a que cada uno de ellos emita también su propia moneda.
- 7 Entre ellos cabría nombrar Unión Aduanera y Económica de África del Oeste (UDEAO-1966), Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC-1964) o East African Community (EAC-1967). Junto con ellas, habría que destacar también la zona monetaria del franco CFA en la zona occidental y central del continente, que se remonta a la época colonial bajo dominio de Francia. La actual UEMOA (Unión Económica y Monetaria de África Occidental) y CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria de África Central), con antecedentes en los años sesenta tras las independencias, son creadas como tales en los años noventa del siglo pasado.

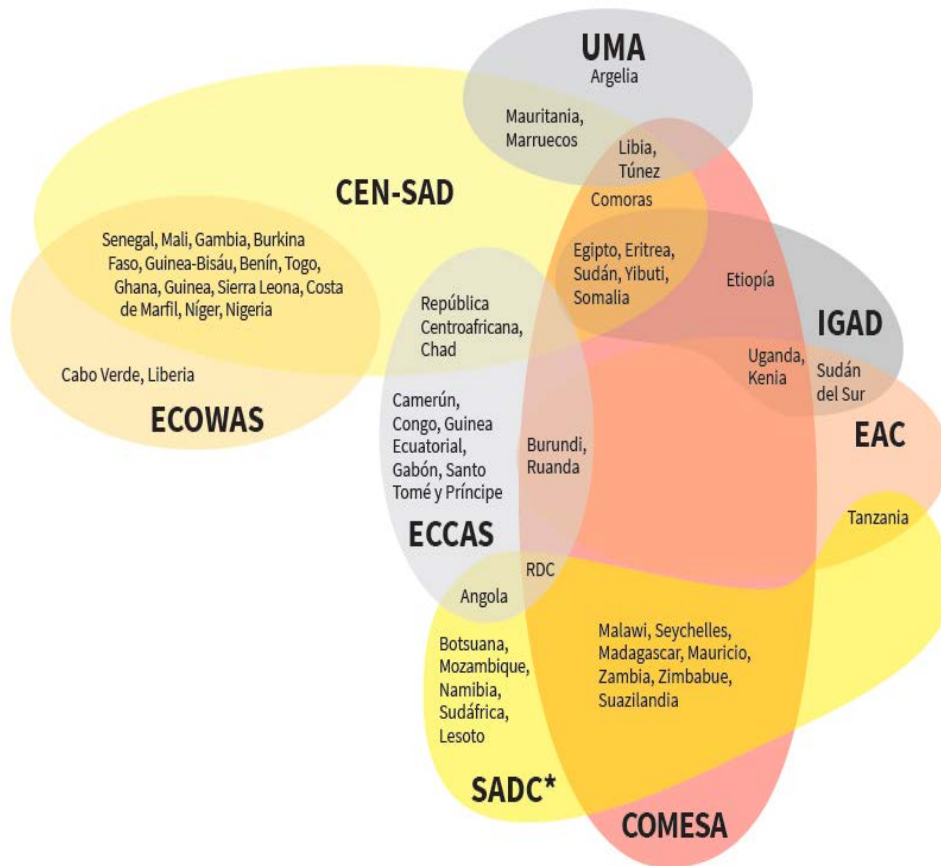
andadura, pasó a convertirse en Unión Africana (UA) en 2001, lo que conllevó una serie de cambios, que contribuyen a reforzar las iniciativas colectivas regionales y continentales.⁴ La decisión de convertir a la UA en una organización con capacidad para establecer sanciones entre sus miembros y para romper con el previo principio de «no injerencia», así como la creación de diferentes instituciones continentales⁵ en su seno, le dotaron de una mayor fortaleza y legitimidad para ejercer su mandato integracionista y sus diferentes funciones a nivel continental (Kabunda 2011).

Pese a los limitados logros en el cumplimiento de la agenda de la integración regional y continental, en la práctica, muy diversas iniciativas de este tipo se han puesto en marcha en África desde el proceso de descolonización⁶ hasta nuestros días. Los primeros proyectos de integración se remontan a los años sesenta entre países vecinos con lazos coloniales similares.⁷ Estos, junto con otros de nueva creación, fueron posteriormente redefinidos o reconstruidos durante los setenta, los ochenta y los noventa (Kabunda 2011 y 2001, Bidaurratzaga 1998). Y todo ello ha convertido, en la actualidad, a África en el continente donde las iniciativas formales de integración regional son más abundantes.

Organización	Año de creación	Sede	Número de miembros
UMA	1989	Rabat (Marruecos)	5
COMESA	1981	Lusaka (Zambia)	21
CEN-SAD	1998	Trípoli (Libia)	25
EAC	1999	Arusha (Tanzania)	6
ECCAS-CEEAC	1983	Libreville (Gabón)	11
ECOWAS-CEDEAO	1975	Abuja (Nigeria)	15
IGAD	1996	Yibuti (Yibuti)	8
SADC	1992	Gaborone (Botsuana)	15

Cuadro 1
 Datos básicos de las Comunidades Económicas Regionales (CER)
Fuente: Marín (2019).

Estas iniciativas superan con creces en número las que aquí vamos a destacar, puesto que nos referiremos a los que actualmente serían los grupos de integración regional más significativos en el continente, es decir, los ocho formalmente reconocidos por la Unión Africana (UA). Si bien con diversos antecedentes previos, las oficialmente denominadas por la UA como Comunidades Económicas Regionales (CER) son las siguientes por orden de creación: la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental



Mapa 1

CER reconocidas por la Unión Africana para el AfCFTA

Fuente: Colom (2019a, p. 38).

(ECOWAS-CEDEAO) en 1975, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS-CEEAC) en 1983, la Unión del Magreb Árabe (AMU-UMA) en 1989, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en 1992, el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) en 1994, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en 1996, la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) en 1998 y la Comunidad de África Oriental (EAC) en 1999. El tamaño de estas CER varía desde las más pequeñas, como AMU-UMA e IGAD, con 5 y 8 países miembros, hasta las más grandes, como CEN-SAD y COMESA, con 25 y 21 respectivamente (véase mapa 1).

La abundancia de iniciativas de integración en el continente, no obstante, lejos de poder ser considerada un logro, con frecuencia se ha traducido en la falta de coordinación entre organizaciones, en el solapamiento de funciones y en la pertenencia de una gran mayoría de países del continente (en torno a tres cuartas partes) a dos o más grupos regionales a la vez, configurando lo que, en la bibliografía, se ha denominado de manera gráfica como el *spaghetti bowl* africano⁸ (UNCTAD 2009, Bidaurratzaga y Colom 2005).

8 De los 54 países africanos participando en alguna de las 8 CER reconocidas por la UA, 13 pertenecen únicamente a una CER, mientras que 29 pertenecen a 2 de ellas a la vez y 13 a 3 CER simultáneamente (Uneca/AU/ADB 2017).

Esta abundante casuística de integración formal, además, no necesariamente tiene su reflejo correspondiente en términos reales en cuanto al alto grado de integración entre las economías africanas. Así, los limitados avances en materia de integración en el continente pueden observarse a diferentes niveles. Uno de los indicadores más comunes para medir el grado de integración entre economías centrado en el ámbito comercial es el porcentaje de comercio intrazona, donde los principales grupos regionales del continente exhiben niveles muy inferiores a los del resto del mundo.

Como se observa en el gráfico 1, en 2018, el dato de exportaciones intrazona por continentes en África fue del 15,86 %, frente al 66,96 % en Europa, el 53,73 % en Asia y el 54,27 % en América. Más concretamente, la mayoría de las CER del continente africano presentan, en general, bajos niveles de exportaciones intrazona en la comparativa con grupos regionales de otros continentes como Unión Europea, NAFTA o ASEAN (+3). Pero, asimismo, las CER africanas exhiben grandes diferencias entre ellas, con ECCAS-CEEAC (1,7 %) y AMU-UMA (3 %) en el extremo inferior, y SADC (19,7 %) y EAC (20,3 %) en el superior, más próximas a los valores de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o por encima de los de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Estas diferencias vienen a reflejar algunos problemas de la integración regional africana, como son la falta de complementariedad en los productos que exportan los países africanos, el escaso desarrollo y alto coste de las infraestructuras del transporte y, en muchas ocasiones, la falta de voluntad política en llevar a la práctica los compromisos de liberalización comercial que se habían asumido en los diferentes tratados que daban lugar a las Comunidades Económicas Regionales.

Más allá de este indicador en particular, cabría distinguir entre muy diferentes niveles de progreso entre las CER del continente en materia de liberalización comercial, de capitales, de personas o de establecimiento de una moneda común. A ese respecto, destacan frente al resto los casos de EAC, ECOWAS-CEDEAO, SADC y COMESA en cuanto al grado de liberalización comercial alcanzado entre Estados miembros, así como en sus proyectos para completar diferentes fases del proceso de integración, como la unión aduanera, la libertad de movimiento de personas o la unión monetaria.

En concreto, los avances más significativos realizados por estos CER son los presentados a continuación (UNECA/AU/ADB/UNCTAD 2019).

La EAC es la que ha conseguido un nivel de progreso mayor en sus objetivos de integración, estableciendo un mercado común en 2010, que supone el libre movimiento de bienes, servicios y amplios avances en materia de capital y trabajo, así como el establecimiento de una moneda común para 2024. ECOWAS-CEDEAO forma una unión aduanera casi⁹ completa mediante el estableci-

9 La única excepción al establecimiento del arancel común corresponde a Cabo Verde.

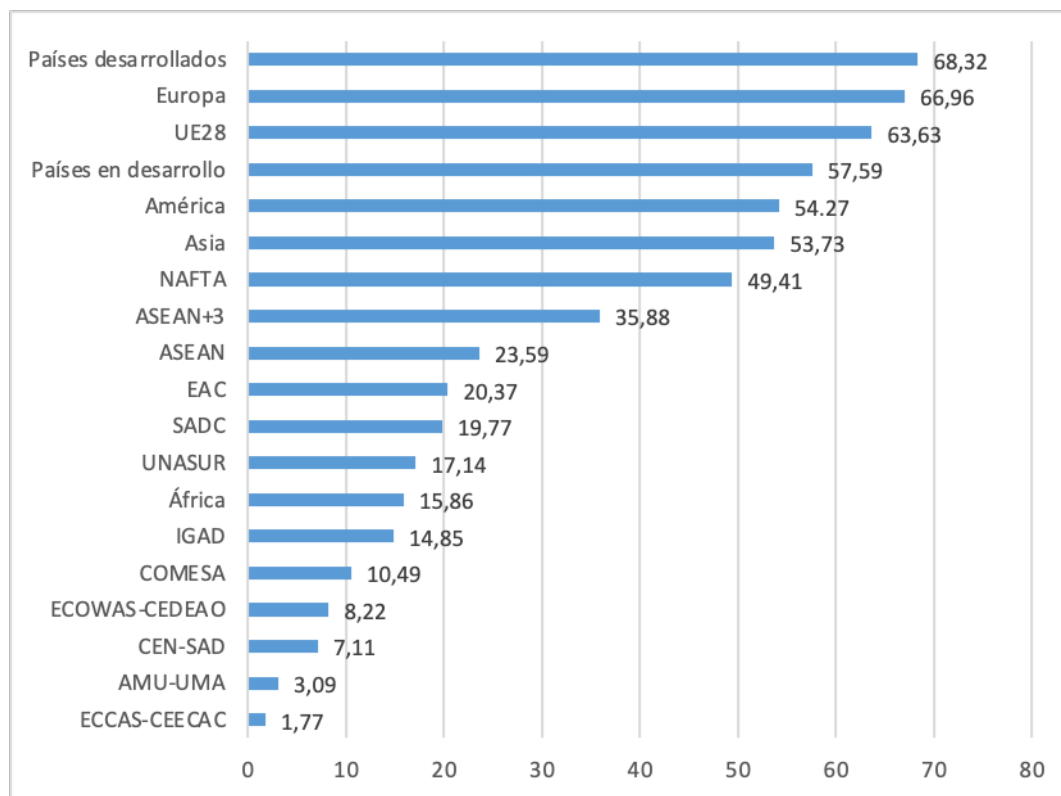


Gráfico 1

Exportaciones intrazona (%) 2018

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTADstat.

miento de una tarifa externa común. Esta es la CER que más lejos ha llegado en materia de libre movilidad de las personas, no precisándose de visado y contando con un pasaporte común para el conjunto de los países miembros y prevé la creación de una unión monetaria para 2020.¹⁰ SADC tiene en marcha un área de libre comercio¹¹ desde 2008 y tiene, en su seno, una unión aduanera y una moneda común para algunos países, al incluir a los miembros de la SACU¹² y del área monetaria común del rand sudafricano. COMESA es otro proceso destacable por su tamaño, con 21 países miembros, aunque es el que viene a solaparse con más CER en el continente; de hecho, con todas menos con ECOWAS-CEDEAO. Tiene como objetivo establecer una moneda única para el año 2025 y ha avanzado significativamente en términos de eliminación de aranceles entre sus miembros. Así, 11 países han eliminado ya los aranceles procedentes de otros Estados miembros y trabajan actualmente en la eliminación de otras barreras comerciales (Marín 2019).

Después de los antecedentes del Plan de Acción de Lagos y del Tratado de Abuja, y tras la transformación de la OUA en UA, el principal hito reciente en cuanto a avanzar hacia el objetivo de la integración económica para el conjunto del continente fue el lanzamiento en 2013 por parte de esta organización de la conocida como Agenda 2063. Entre sus grandes objetivos o aspiraciones, esta in-

10 Dentro de ECOWAS-CEDEAO y ECCAS-CEEAC, están integradas también las organizaciones correspondientes a la zona del franco CFA en ambas regiones, es decir, UEMOA y CEMAC, respectivamente (UNCTAD 2009).

11 República Democrática del Congo y Angola, pese a ser miembros de la SADC, no participan hasta el momento del área de libre comercio.

12 SACU consta de un singular modo de redistribución de los ingresos aduaneros desde Sudáfrica al resto de sus vecinos de la unión aduanera (los denominados *BLNS member states*) establecido mediante la conocida como SACU Revenue Sharing Formula.

cluye conceptos tan extensos como el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible, la integración económica y política a nivel continental, el buen gobierno, la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la paz y seguridad, el fortalecimiento de la identidad cultural, la equidad de género, etcétera.

La agenda incluye seis grandes marcos de referencia a nivel continental para el desarrollo del sector agrícola, de las infraestructuras (transporte, energía, agua...), del sector minero, de la innovación tecnológica, del comercio intraafricano y de la industria.¹³ Y, finalmente, en la agenda se definen un total de 15 grandes proyectos emblemáticos para desarrollar en el continente para el período 2013-2063. Estos macroproyectos se concretan en ámbitos como los siguientes: la construcción de un tren de alta velocidad, la formulación de una estrategia en materia de producción de materias primas, el establecimiento del Área de Libre Comercio Continental Africana, el libre movimiento de personas y la creación de un pasaporte para el conjunto del continente, el fin de los conflictos para 2020, el desarrollo completo del macroproyecto del embalse del Inga en la República Democrática del Congo para la producción de energía hidroeléctrica, el establecimiento de un único mercado de transporte aéreo continental y la formación de un Foro Económico Africano, así como de instituciones financieras africanas, la creación de una universidad virtual, un museo, una enciclopedia o un proyecto de ciberseguridad para el conjunto del continente.

4 Arquitectura y fases para el establecimiento del AfCFTA

4.1. Fases y puesta en marcha

El Acuerdo para el establecimiento del AfCFTA entró en vigor tras alcanzar el mínimo de ratificaciones requeridas el 30 de mayo de 2019. Apenas un mes después de la entrada en vigor, se anuncia que la sede de la Secretaría del AfCFTA se establecerá en Ghana (varios países optaban también a la sede, como Egipto, Etiopía y Senegal). Entre la firma del Tratado en marzo de 2018 y su entrada en vigor en mayo de 2019, hay un período temporal de aproximadamente un año. Anteriormente, el texto del Acuerdo se había redactado en apenas tres años. Esta celeridad en el proceso ha sido recibida con optimismo y se ha valorado como un reflejo del compromiso político de los líderes africanos con el proyecto de integración. Algunos explican esta rapidez con base en una presión colectiva entre países, para no «perder el tren» y una cierta competición en términos de mostrar al resto de los líderes un mayor sentimiento panafricanista.

13 En concreto, estos marcos referenciales a nivel continental toman las siguientes denominaciones: Comprehensive African Agricultural Development Programme (CAADP), The Programme for Infrastructural Development in Africa (PIDA), The African Mining Vision (AMV), Science Technology Innovation Strategy for Africa (STISA), Boosting Intra-African Trade (BIAT), Accelerated Industrial Development for Africa (AIDA) (www.au.int).

En julio de 2019, se celebró en Níger una cumbre extraordinaria de la Unión Africana, donde se aprueba la «declaración de Niamey», con importantes compromisos y que introduce nuevos plazos e instrumentos para la efectiva implementación del AfCFTA. Se ponen en marcha iniciativas como el Observatorio para el Comercio (AU Trade Observatory). Se estableció inicialmente el inicio de la *fase operativa* del Acuerdo el 1 de julio de 2020, de cara a poner en marcha el calendario de liberalización de aranceles para los bienes y servicios, fecha a partir de la cual entraría en vigor el régimen comercial AfCFTA. Esta fecha, sin embargo, ha quedado aplazada como consecuencia del COVID-19, tal y como el secretario general Wamkele Mene ya ha manifestado recientemente (Ighobor 2020). Entre los avances institucionales más recientes, en la cumbre número 33 de la Unión Africana celebrada en febrero de 2020, se ha designado al sudafricano Wamkele Mene secretario general del AfCFTA. Sudáfrica consigue así uno de los puestos clave en la nueva organización institucional del AfCFTA, frente a la candidatura presentada por Nigeria.

4.2. Arquitectura y objetivos del acuerdo

Los objetivos del AfCFTA que se incluyen en el Tratado fundacional son ambiciosos. Como es de esperar en este tipo de acuerdos de carácter comercial, entre los objetivos principales del acuerdo que se recogen en el artículo 3, está la puesta en marcha de un mercado único africano y la creación de un mercado liberalizado para el comercio de bienes y servicios (mediante la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias) entre países. Pero, además, el Acuerdo tiene como objetivo la cooperación en materia de inversiones, propiedad intelectual y política de competencia. Incluye, además, un objetivo más general de promover el desarrollo socioeconómico sostenible e inclusivo, la igualdad de género y la transformación estructural. Otros objetivos se refieren, además, a facilitar el movimiento de personas, impulsar la competitividad de las economías y el establecimiento de un mecanismo de resolución de diferencias comerciales.

El Tratado cubre de forma específica los siguientes temas, para negociar en dos fases:

- a) Comercio de bienes (fase I, ya finalizada)
- b) Comercio de servicios (fase I, ya finalizada)
- c) Inversión (fase II)
- d) Propiedad intelectual (fase II)
- e) Política de competencia (fase II)

La estructura del acuerdo es a tres niveles: en un primer nivel, encontramos el acuerdo marco general, donde se incluyen los obje-

tivos, los principios de funcionamiento y las instituciones que se pondrán en marcha, por ejemplo. En el segundo nivel, encontramos los llamados «protocolos», que serían la parte operativa del acuerdo, pues recogen los procedimientos, las reglas y las excepciones. En un tercer nivel, tenemos los anexos, listas y calendarios que acompañan a los protocolos. En la fase I, se negociaron los protocolos para el comercio de bienes y servicios, así como un protocolo adicional para la resolución de conflictos y, para la fase II, se negociarán los protocolos de inversión, propiedad intelectual y de competencia. En la declaración de Niamey de julio de 2019, se reafirmó el compromiso de finalizar la fase II en junio de 2021.

4.3. Las reglas de origen

El establecimiento de reglas de origen es un tema fundamental cuando se elaboran los contenidos de cualquier acuerdo comercial, pues determinarán los requisitos que los productos han de cumplir para esclarecer su procedencia. Así, los productos que no cumplan las reglas de origen y, por tanto, no sean considerados regionales serán estimados procedentes de un país tercero y se les aplicarían aranceles más gravosos. En el Tratado fundacional, se establecen dos categorías de productos: a) productos enteramente obtenidos y b) productos suficientemente procesados:

- a) Productos enteramente obtenidos (*wholly obtained*): se refieren a productos considerados como totalmente producidos en otro país africano, entre los que estarían, por ejemplo, los productos minerales como el petróleo, las plantas y los animales vivos.
- b) Productos suficientemente procesados (*sufficiently worked or processed*): son los productos que, tras la aplicación de las reglas de origen, se considerarán igualmente procedentes de otro país africano.

Sobre estas dos categorías de productos a) y b), se aplicarán las exenciones arancelarias pactadas, por considerarse originarios de otro país africano. Por otro lado, el Acuerdo del AfCFTA es muy claro en considerar, por ejemplo, que el ensamblaje de piezas, la pintura de productos, el coloreado del azúcar, el planchado de textiles, el embalaje para el transporte, el pelado de vegetales o frutos secos (entre otros) son insuficientes para la obtención de un certificado de origen. En definitiva, salvo para los productos enteramente obtenidos en países africanos, el resto deberán cumplir unos requisitos que tendrán que ver con el valor añadido aportado en cada país, o la procedencia de los materiales o *inputs* necesarios para su producción final, a la hora de determinar su origen africano, o de países terceros. El «certificado de origen», o «declaración de origen», se establece en función al cumplimiento de estas normas,

y es una prueba documental que confirma que un producto, en particular, puede recibir el tratamiento comercial preferente.

En la declaración de Niamey, se señala explícitamente que la fase operativa tendrá que iniciarse con un acuerdo previo sobre las reglas de origen. Esta preocupación, en relación con las reglas de origen, ha sido expresada por varios líderes africanos, entre ellos el presidente sudafricano Ramaphosa. Así, Sudáfrica viene reclamando estrictas reglas de origen, en parte para proteger sus manufacturas en el nuevo entorno del AfCFTA, donde productos procedentes de países no africanos (por ejemplo, China) pudieran acabar accediendo a mercados africanos con la consideración de «regionales».

4.4. La geometría variable

La geometría variable es un concepto que se refiere a la estrategia que permite acomodar diferentes visiones en un proceso de negociación de un acuerdo, pues habilita diferentes opciones para los miembros y permite así avanzar en la toma de decisiones. Esto permite un cumplimiento de los compromisos en diferentes velocidades, para poder acomodar un tratamiento preferente y diferenciado a unos países frente a otros. En el marco del AfCFTA, la geometría variable se contempla de forma específica entre los principios que figuran en el artículo 5 y permitirá, entre otros aspectos, un tratamiento diferenciado y preferente, como se explica a continuación, a los países más desfavorecidos del continente. Este tratamiento diferenciado es uno de los elementos más importantes para poder reducir los efectos negativos que, en todo proceso de liberalización, genera el aumento de la competencia sobre los países y sectores con economías y sectores productivos más vulnerables.

Tal y como acordaron los ministros de Comercio africanos en la reunión de El Cairo de 2018, los países tendrán que eliminar el 90 % de los aranceles que se aplican a los productos que importan de otros países africanos. Los países podrán mantener la protección arancelaria para los denominados «productos sensibles», que serán elegidos por los propios países de forma individualizada. A los diez años, sin embargo, se deberá proceder a una eliminación total de aranceles. Aplicando el principio de geometría variable, para los países africanos considerados PMA, este período de liberalización será más amplio (entre trece y quince años), y el porcentaje de liberalización podría ser menor al 100 %. La geometría variable permitirá, además, a los países presentar sus propios calendarios y plazos dentro del proceso general de liberalización comercial. Entre los países que están solicitando ya este tratamiento diferenciado, está el denominado G6: Etiopía, Madagascar, Malawi, Sudán, Zambia y Zimbabue. Estos países han solicitado ya una extensión del período de eliminación de aranceles, frente al resto de los países africanos, a quince años, solicitando el margen más amplio posible que se contempla en la propia normativa del Acuerdo.

5 El potencial del AfCFTA y sus dificultades

5.1. Las perspectivas de transformación económica del AfCFTA

El AfCFTA se plantea como un instrumento al servicio de un objetivo de transformación económica del continente, tal como se define en la Agenda 2063. En este contexto, por «transformación económica» se entiende un proceso de cambio en el tipo de actividades económicas hacia aquellas de mayor productividad y generadoras de mayor valor añadido; por ejemplo, pasando de agricultura de subsistencia a agricultura comercial, manufactura o servicios como turismo. El crecimiento económico derivado de estas actividades más productivas tendrá bases más sólidas que el que meramente se deriva del incremento del precio de las materias primas, algo que ha venido sucediendo desde principios de este siglo en muchos países de África con el denominado «superciclo de las materias primas» (2000-2014), período durante el cual sus precios se incrementaron significativamente.

En la última década, se han multiplicado los informes oficiales y trabajos académicos en torno a la cuestión de la transformación económica en África. Tras dos décadas de programas de ajuste estructural auspiciados por el Banco Mundial y el FMI, y basados en dar más protagonismo al mercado y garantizar cierta estabilidad macroeconómica, ahora el enfoque de la transformación de las capacidades productivas toma el relevo. La experiencia asiática de cambio económico —especialmente de China, aunque también de Corea del Sur y Japón— tiene una influencia clara en este enfoque emergente sobre el desarrollo en África (Colom 2019b, p. 16).

En este retorno a enfoques heterodoxos del desarrollo que tuvieron cierto predicamento en África con anterioridad a la era del ajuste estructural, también hay que incluir la idea del Estado desarrollista; es decir, que el proceso de desarrollo no debe guiarse únicamente por las fuerzas del mercado, sino que deben ser los Gobiernos los que deben liderar el proceso de desarrollo. En este sentido, el AfCFTA como apuesta transformadora implica un fuerte liderazgo público, dejando atrás el enfoque más liberal y menos estatista de los programas de ajuste estructural.

Además del escaso crecimiento económico generado en el marco de los programas de ajuste estructural, otra de las razones que explican el cambio de enfoque es el reto demográfico en África: las proyecciones de Naciones Unidas para el conjunto del continente indican que la población pasará de los actuales 1256 millones de personas a 2489 en 2050, el doble. El salto de escala es remarkable, con lo cual, en cualquier política de desarrollo que se pretenda

desplegar en el continente, se deben tener en consideración estos datos. El flujo de jóvenes que año tras año se incorporan al mercado laboral es masivo; de ahí la urgencia de orientar las políticas públicas a la movilización de recursos y la transformación económica, fomentando la creación de empleo productivo y un patrón de crecimiento inclusivo (Colom 2019b, p. 9).

El AfCFTA se concibe como un instrumento más de apoyo al proceso de reindustrialización del continente, en la medida en que las exportaciones industriales son las que potencialmente más se pueden beneficiar de ella, contrarrestando la dependencia de la exportación de materias primas. Estas, especialmente petróleo y gas, representan los principales rubros de exportación de África: el 76 % de las exportaciones africanas fuera del continente consisten en materias primas (datos para 2010-2014). Sin embargo, en lo que se refiere al comercio intraafricano, el 61 % de las exportaciones africanas hacia otros países africanos consisten en manufacturas y otros productos industriales como bienes de capital (2010-2014). En consecuencia, si el AfCFTA va a reforzar el comercio intraafricano, ello irá a favor de las exportaciones industriales, fomentando la diversificación productiva (Colom 2019a).

Con este objetivo de diversificación, la aprobación del inicio de las negociaciones conducentes a la firma del AfCFTA en 2012 vino acompañada por parte de la UA del lanzamiento del programa BIAT (Boosting Intra-African Trade). Por otra parte, en la Agenda 2063, también se engloban programas de transformación productiva como AIDA (Accelerated Industrial Development for Africa, aprobado en 2008) y PIDA (Program Infrastructure Development for Africa, 2012).

En la actual configuración de la economía global, la mayor parte del comercio internacional no consiste en productos acabados, sino en productos intermedios que se incorporan a cadenas de valor internacionales. La fragmentación de la producción es una característica de la actual economía mundial. Numerosas empresas multinacionales han venido fragmentando su cadena de producción desde los años noventa, deslocalizando procesos (*offshoring*) o subcontratando la provisión de determinados *inputs* a otras empresas localizadas en cualquier punto del globo (*outsourcing*). Bien administrada, ello representa una oportunidad para la transformación económica de los países en desarrollo. En buena medida, el éxito exportador de China se ha venido basando en su incorporación en estas cadenas de valor globales. El grado de participación de África en estas cadenas de valor globales es escaso, ni siquiera en el sector del *agribusiness* en países con alguna potencialidad, como en el caso del cacao en Costa de Marfil, Ghana, Nigeria o Camerún, de modo que estos países continúan esencialmente exportando el cacao en bruto sin ninguna elaboración. Si bien puede resultar dificultoso para África insertarse en cadenas de valor glo-

bales, sí puede resultar más realista la construcción de cadenas de valor regionales.

En este sentido, el AfCFTA también se concibe como una oportunidad para fomentar la aparición de dichas cadenas de valor regionales; es decir, en la medida en que la integración comercial entre países africanos va a favorecer los intercambios, ello puede constituir un impulso para «regionalizar» procesos de producción industriales y que aparezcan cadenas de valor regionales, tendencia que puede resultar agudizada ahora como consecuencia del COVID-19. Argelia, Angola, Egipto, Nigeria y Sudáfrica lideran el comercio intraafricano, pero sus exportaciones intraafricanas apenas incorporan valor añadido procedente de otros países africanos. En Egipto, por ejemplo, solo el 0,8% del valor añadido de sus exportaciones hacia África procede de otros países africanos; es decir, hay margen para la expansión de estas cadenas de valor regionales en el marco de la AfCFTA, con el objetivo final de orientar la economía hacia la transformación estructural (UNECA 2015, pp. 102-110). De esta forma, y según las visiones más optimistas, una completa implementación operativa del AfCFTA generaría la aparición del Factory Africa (Fofack 2018), con el consiguiente efecto de creación de más empleo y de reducción de la dependencia comercial del exterior. Para este proceso, las normas de origen que contemple el Tratado AfCFTA son fundamentales, pues son las que permitirán discriminar del trato comercial preferente a aquellos productos que no tienen una suficiente proporción de contenido regional, lo que fomenta el establecimiento de estas cadenas de valor regionales.

Por otro lado, en los impactos esperados sobre la equidad de género, el AfCFTA se está planteando como una oportunidad para realizar análisis en profundidad del papel de las mujeres en la economía de los países africanos (UNECA 2020). Así, por ejemplo, se estima que el 70% del comercio informal transfronterizo en África es llevado a cabo por mujeres. La naturaleza informal de esta actividad supone que las mujeres sean especialmente vulnerables al acoso, la violencia, la confiscación de las mercancías e incluso al encarcelamiento. Con la reducción prevista de aranceles, podría más atractivo operar a través de canales formales y, por lo tanto, con mayor protección. Si a esto le añadimos la también prevista simplificación de los procedimientos aduaneros, el resultado final puede tener un sesgo de género positivo.¹⁴

14 Tanto en COMESA como en la EAC, ya en 2007 se pusieron en marcha sendos marcos de Simplified Trade Regimes, destinados a facilitar el pequeño comercio transfronterizo, con resultados positivos en términos de mayor formalización, incremento de la actividad y mayor seguridad para las mujeres implicadas en este tipo de comercio.

5.2. Las inevitables dificultades de implementación del AfCFTA

Los problemas que enfrenta el comercio intraafricano, a menudo, tienen poco que ver con los aranceles. Si observamos qué sucede con las barreras no arancelarias, estas pueden ser costosas y obstructivas para las pequeñas y medianas empresas, así como para el comercio informal transfronterizo, protagonizado principal-

mente por mujeres. Los procedimientos administrativos en las aduanas a menudo no son claros; están sujetos a arbitrariedades por parte de las autoridades, que derivan frecuentemente en pequeñas corruptelas y pérdida significativa de tiempo. Ello implica no solo a las mercancías, sino también a los procedimientos del paso de personas, y a la inspección de contenedores y camiones. Una vez superadas las aduanas, los constantes controles policiales en las carreteras tampoco ayudan a los intercambios comerciales y la circulación de personas. Si bien la AfCFTA incluye provisiones acerca de barreras no arancelarias relativas a estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, el funcionamiento de las aduanas a menudo es una barrera mayor.¹⁵ Por otro lado, el arancel medio aplicable al comercio intraafricano es de apenas el 6%, un nivel moderado, pero que esconde numerosos picos tarifarios en sectores que podrían promover la diversificación productiva a partir del comercio.

En relación con las normas de origen, se debe señalar que el AfCFTA tendrá que evitar, por un lado, que estas sean demasiado complejas, de tal forma que puedan usarse como medidas proteccionistas, al tiempo que suficientemente restrictivas para fomentar las cadenas de valor regionales entre países miembros del área. Además, las reglas complejas pueden ser un obstáculo para empresas pequeñas y medianas, y pequeños comerciantes y agricultores. Teniendo en cuenta que el AfCFTA es, de momento, una agregación de distintas agrupaciones regionales, la armonización de las diferentes reglas de origen vigentes en cada una de ellas se antoja una tarea vital y, al mismo tiempo, compleja, para que estas no sean un obstáculo para las empresas pequeñas y medianas, y pequeños comerciantes y agricultores.

Otro tema que puede resultar igualmente complejo en el marco del AfCFTA tiene que ver con los mecanismos de defensa de los propios países africanos ante importaciones masivas y repentinas de productos, o *dumping* comercial, que puedan perjudicar a las industrias locales. Algunos gobiernos pueden, actualmente, accionar mecanismos de defensa comercial de limitación de importaciones que, de hecho, ya están contemplados en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aquí surge esa dificultad adicional, pues solo los países más avanzados económicamente en el continente tienen mecanismos de defensa comercial vigentes —Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez—. Existe otro grupo de 11 países firmantes del AfCFTA que no forma parte de la OMC y, por lo tanto, no cuenta con esta cobertura legal.¹⁶ El mecanismo de defensa comercial en el marco de la AfCFTA no está definido con precisión, por lo que hacerlo es una necesidad, especialmente para los países más débiles y con menos recursos para aplicar este tipo de medidas.

Ya se ha mencionado, además, la falta de infraestructuras económicas como uno de los más importantes cuellos de botella para el despliegue en la práctica del AfCFTA, Infraestructuras de trans-

15 En la Tripartite Free Trade Area —que engloba COMESA, EAC y SADC—, se ha puesto en marcha un mecanismo de supervisión y eliminación de las barreras no arancelarias, que incluye un servicio de atención de quejas para personas individuales (<http://tradebarriers.org>).

16 Argelia, Comoras, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Libia, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Sáhara Occidental.

porte y comunicación como puertos, puentes, carreteras, líneas férreas y telecomunicaciones, concebidas desde una óptica regional, se antojan imprescindibles y, de hecho, trascienden el Acuerdo.

Asimismo, cabe destacar las dificultades para que Nigeria se uniera a la iniciativa. Como en todo proceso de integración económica, hay ganadores y perdedores, de modo que, si no se perciben de manera clara los beneficios o los mecanismos de compensación para los sectores potencialmente perjudicados, pueden surgir las dudas entre los posibles países participantes. El caso de Nigeria es el más llamativo, ya que es el país más poblado del continente (191 millones), y su PIB es el mayor de África (17% del total). Nigeria cuenta con un mercado interno importante, y la compleja economía política del país ha hecho de Nigeria un país proteccionista —abierto únicamente a ECOWAS—. Las razones oficiales que, en su momento, esgrimió el Gobierno para no unirse a la AfCFTA son que todavía debía culminarse la ronda de consultas con diferentes actores económicos (patronales y sindicatos) en los diferentes Estados que componen la estructura federativa del país. Las razones de fondo obedecían, más bien, al temor a abrir una economía con, hasta ahora, un significativo componente proteccionista (Berahab y Dadush 2018).

Finalmente, la tremenda incertidumbre generada sobre los efectos de la crisis del coronavirus, tanto a nivel global como en el continente en particular, hace imprevisibles las consecuencias sobre la implementación del acuerdo, sus efectos sobre la actividad económica, el comercio intrarregional o las posibles respuestas proteccionistas por parte de diferentes Gobiernos del continente.

6 Conclusiones

África cuenta con una amplia tradición en materia de integración desde la era de la descolonización hasta nuestros días que, con independencia de sus resultados no siempre muy significativos, ha evidenciado la apuesta constante durante décadas por parte de diferentes Gobiernos africanos por la acción colectiva y alguna forma de ideario panafricanista. En ese contexto, la puesta en marcha del AfCFTA ha supuesto un hito inédito en el continente y ha generado optimismo y grandes expectativas, tanto fuera como dentro de él. De hecho, la visión crítica exhibida en el pasado por diferentes organismos internacionales se torna ahora esperanzadora y optimista al respecto.

Tal y como se ha expuesto en este trabajo, el potencial de la creación de esta área de libre comercio para el conjunto del continente es amplio a diferentes niveles, como el posible aumento de los bajos niveles de comercio intrarregional, las mejoras en la situación y dinámicas de las mujeres africanas, la diversificación de las estructuras productivas de sus economías y la generación de em-

pleo o de mayor valor añadido mediante la integración en cadenas globales o regionales de valor.

Sin embargo, la mera liberalización de los intercambios comerciales entre las economías del continente no es garantía automática de ninguno de estos efectos potenciales y, en ese sentido, el continente se enfrenta a una amplia serie de desafíos complementarios a todo ello. Más allá de la reducción arancelaria correspondiente, la negociación de unas adecuadas reglas de origen entre todos los países integrantes del acuerdo, la necesaria armonización y racionalización de los solapamientos existentes entre diferentes CER, o el hacer frente de forma eficaz al gran déficit en materia de infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía que la gran mayoría de los países del continente padecen en la actualidad, se antojan ineludibles a la hora de hacer realidad los supuestos beneficios potenciales.

No cabe duda de que el AfCFTA no nace en la lógica de proyecto estrella aislado a modo de «bala mágica» que todo lo resuelve, sino de una amplia estrategia a medio/largo plazo de transformación estructural de la mano de la Agenda 2063. Pero será necesario que los diferentes grandes marcos de referencia y macroproyectos establecidos en dicha agenda avancen también a la vez que se produce el proceso de reducción arancelaria consiguiente a nivel continental. Y, para ello, se precisa también de una apropiada estrategia en materia de política industrial a nivel nacional, regional y continental, que evite dejar todo en manos de los mercados.

Finalmente, es importante no olvidar que los análisis en trazos gordos sobre el AfCFTA parecen olvidar, con frecuencia, la realidad de las «diferentes Áfricas», y de la forma tan diferente que un proyecto de estas características afectará a economías de tan diferente nivel de competitividad, diversificación productiva y desarrollo. Los consiguientes avances en materia de integración continental, más allá del AfCFTA, deben tener en consideración que, bien por la vía de los mercados (movilidad de las personas), bien por la de mecanismos redistributivos *ad hoc* (fondos para infraestructuras, mecanismos de redistribución de aranceles externos comunes, etc.), la apropiada distribución de los costes y beneficios de la integración continental es fundamental para que el AfCFTA pueda ser considerado un proyecto deseable al servicio del desarrollo y de la necesaria transformación económica del continente africano.

7 Bibliografía

- ADEJUMOBI S, OLUKOSHI AO (eds.) (2008). *The African Union and New Strategies for Development in Africa*. Cambria Press, Nueva York.
- AfDB (2018). *African Economic Outlook 2018*, African Development Bank, Abiyán.
- AFRICAN UNION (2014). *Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*. African Union, Adís Abeba.
- AFRICAN UNION (2015). *Agenda 2063 Framework Document*. African Union, Adís Abeba.

- AFRICAN UNION (2018). Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area. African Union, Adís Abeba.
- AFRICAN UNION (2019). Decisions and Declaration, Assembly of the African Union. 12 Extraordinary Session. African Union, Niamey.
- ARSLAN Y, CONTRERAS J, PATEL N, CHANG S (2020). Globalization and deglobalization in emerging markets economies: facts and trends, BIS Papers No. 100, Bank for International Settlements, Basilea.
- BERAHAB R, DADUSH U (2018). Will the African Free Trade Agreement Succeed? OCP Policy Brief, PB-18/10.
- BIDAURRATZAGA E (1998). Integración económica regional en África Subsahariana. Cuadernos de trabajo/Lan Koadernoak de Hegoa (23):1-48.
- BIDAURRATZAGA E, COLOM A (2005). Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: Implicaciones y retos del acuerdo de Cotonú y del Nepad. *Revista de Economía Mundial* (12):89-121.
- BIDAURRATZAGA E, MARÍN A (2006). Integración regional africana y nuevas relaciones con la Unión Europea como instrumentos del desarrollo. En: Santamaría A, Echart E (coords.). *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana*. Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 195-219.
- COLOM A (2006). Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda externa en el África subsahariana. *Claves de la economía mundial* (1):405-411.
- COLOM A (2019a). Africa Continental Free Trade Area: ¿un instrumento de transformación económica? En: VV. AA. *Informe África 2019*, Fundación Alternativas.
- COLOM A (2019b). África subsahariana: ¿del afropesimismo a la transformación económica? Working Paper 19.07, Departament d'Economia Aplicada UAB.
- FOFACK H (2018). Economic integration could make the continent a global player. *Finanzas y Desarrollo*, vol. 55, 4. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- GEREFFI G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy* 21(1):9-37.
- IGHOBOR K (2020). AfCFTA: Implementing Africa's free trade pact the best stimulus for post-COVID-19 economies. *Africa Renewal*, mayo.
- JOHNSON C (1982). *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press.
- KABUNDA M (2001). La Integración Regional en África: análisis político, jurídico y económico. *Cuadernos de Ciencias Económicas Empresarias* 40:53-97.
- KABUNDA M (2011). La integración regional en África: balance, retos y alternativas. Wn: Albares JM, Suárez I (coords.). *La agenda africana de desarrollo: el papel de España y la Unión Europea*. Documento de Trabajo n.º 48. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.
- LIN JY, MONGA C (2014). The Evolving Paradigms of Structural Change. En: Currie-Alder B, Kanbur R, Malone DM, Medhora R (eds.). *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, Oxford Scholarship Online.
- MARÍN A (2013). Integración regional en África y relaciones con la Unión Europea. En: Santamaría A, García J (coords.). *Regreso al futuro: cultura y desarrollo en África*. Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 229-247.
- MARÍN A (2019). El Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/Alecaf): ambiciones del Mercado único panafricano. En: Santamaría A (coord.). *África en marcha. Tradición y modernidad en tiempos de innovación*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

- MKANDAWIRE T (2001). Thinking about Developmental States in Africa, Cambridge Journal of Economics 25:289-313.
- MKANDAWIRE T (2010). How the New Poverty Agenda Neglected Social and Employment Policies in Africa. Journal of Human Development and Capabilities 1(11):37-55.
- NEWMAN C, PAGE J (2017). Industrial Clusters. The case for Special Economic Zones in Africa. WIDER Working Paper 2017/5, UNU-WIDER.
- OYA C (2019). El sueño de la industrialización en África: balance histórico y nuevas dinámicas. En: Santamaría A (coord.). África en marcha. Tradición y modernidad en tiempos de innovación. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- RODRIG D (2015). Premature Deindustrialization, Working Paper 20935, NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, Cambridge (Massachusetts).
- SLANY A (2017). The role of trade policies in building regional value chains – some preliminary evidence from Africa. UNCTAD Research Paper No. 11 UNCTAD/SER.RP/2017/11.
- UN (2019). World Population Prospects 2019. United Nations.
- UNCTAD (2009). Economic Development in Africa Report 2009. Strengthening regional economic integration for Africa's development. United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNCTAD (2011). The Role of the State in Economic Transformation in Africa. Economic Report on Africa 2011. United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNCTAD (2019). Economic Development in Africa Report 2019. Made in Africa. Rules of origin for enhanced intra-African trade. United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNECA (2015). Economic Report on Africa: Industrializing Through Trade. United Nations Economic Commission for Africa. Adís Abeba, Etiopía.
- UNECA (2020). Gender Mainstreaming in African Continental Free Trade Area National Implementation Strategies: An Inclusive and Sustainable Pathway towards Gender Equality in Africa. United Nations Economic Commission for Africa. Adís Abeba.
- UNECA/AU/ADB (2016). Assessing Regional Integration in Africa VII: Innovation, Competitiveness and Regional Integration. United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank. Adís Abeba, Etiopía.
- UNECA/AU/ADB (2017). Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About. United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank. Adís Abeba, Etiopía.
- UNECA/AU/ADB/UNCTAD (2019). Assessing Regional Integration in Africa IX: Next steps for the African Continental Free Trade Area. United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Conference on Trade and Development. Adís Abeba, Etiopía.
- VAN BERGEIJK P (2019). Deglobalization 2.0. Trade and Openness During the Great Depression and the Great Recession, Edward Elgar.
- WORLD BANK (2020). World Development Report. Trading for Development in the Age of Global Value Chains. World Bank.

La Celac más allá del regionalismo poshegemónico

CELAC beyond post-hegemonic regionalism

Eduardo CRIVELLI
edoardocrivelli@hotmail.com
Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla
(México)

Giuseppe LO BRUTTO
giuseloby@msn.com
Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla
(México)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Algunas reflexiones sobre el «regionalismo poshegemónico»**
- 3. La Celac en el llamado escenario regional «poshegemónico»**
- 4. La Celac en la disputa por la hegemonía latinoamericana**
- 5. Consideraciones finales**
- 6. Referencias**

La Celac más allá del regionalismo poshegemónico

CELAC beyond post-hegemonic regionalism

Eduardo CRIVELLI
edoardocrivelli@hotmail.com
Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla
(México)

Giuseppe LO BRUTTO
giuseloby@msn.com
Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla
(México)

Citar como/Cite as:

Crivelli E, Lo Brutto G (2021). La Celac más allá del regionalismo poshegemónico. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):240-257.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.406

Resumen

Al inicio de la segunda década del siglo XXI, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) pareciera ser la expresión más acabada de lo que fue calificado como un «regionalismo poshegemónico», en un momento histórico en el que los Estados latinoamericanos, sin importar su perfil político, coincidieron en el cuestionamiento a la hegemonía estadounidense y de otras potencias en la región, en favor de un orden multipolar más justo. Sin embargo, en la medida en la que fueron reconfigurándose las fuerzas políticas regionales, la idea de este tipo de regionalismo fue cuestionada, sobre todo, por no alcanzar conceptualizaciones concluyentes. Por eso, el objetivo de este artículo es debatir el concepto del regionalismo poshegemónico en América Latina a partir de la Celac, que habría sido el organismo regional que incubaba los rasgos esenciales de esa conceptualización.

Palabras clave: regionalismo poshegemónico, integración regional, Celac América Latina.

Abstract

In the beginning of the second decade of the 21st century, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) seems to be the most finished expression of what was described as a «post-hegemonic regionalism», at a historical moment in which the Latin American States, without import their political profile, they agreed in questioning US hegemony and other powers in the region, in favor of a more just multipolar order. However, to the extent that regional political forces were reconfigured, the idea of this type of regionalism was questioned, especially for not reaching conclusive conceptualizations. Therefore, the objective of this article is to discuss the concept of post-hegemonic regionalism in Latin America from CELAC, which would have been the regional body that incubated the essential features of that conceptualization.

Keywords: post-hegemonic regionalism, regional integration, CELAC, Latin America.

1 Introducción

Con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2011, América Latina (AL)¹ parecía fortalecer su posición en un juego político y geopolítico que venía desarrollándose desde los albores del siglo XXI. La exclusión deliberada de los Estados Unidos (EE. UU.) o de otra potencia extranjera de este organismo regional otorgaba a los países latinoamericanos la posibilidad de articular sus capacidades nacionales con las fortalezas regionales para intentar construir una nueva hegemonía en la región. Este fenómeno fue calificado, entre otras cosas, como un «regionalismo poshegemónico», es decir, un proceso que vislumbraba el fin de una etapa de primacía de un único modelo de integración basado en ejes procomerciales y el desarrollo de procesos regionales en el que los movimientos sociales tuvieron efectos importantes en reacción a los efectos del neoliberalismo (Riggirozzi y Tussie 2012).

Sin embargo, las capacidades nacionales de algunos países latinoamericanos fueron rebasando su espíritu solidario y de mutuo beneficio para orientarse de forma pragmática hacia el mercado, en donde los ideales de horizontalidad y altruismo se vieron difuminados por el posicionamiento geopolítico y geoeconómico de nuevos protagonismos, que reconfiguraron la arquitectura internacional en un escenario de crisis multidimensional global (Lo Brutto y González 2015, p. 1). Esto dio pie a una verdadera confusión teórica entre aquellos que trataron de dar cuenta de las nuevas características que habían asumido los procesos de integración y el regionalismo latinoamericano; en particular, ante la repentina inclinación hacia la derecha² en la balanza política regional que paralizó las plataformas políticas más progresistas, poniendo en entredicho la idea del «regionalismo poshegemónico», del que la Celac pareciera ser el resultado más acabado. Por eso, frente a la imperante idea de derrotismo e histerismo que exudan los procesos de integración en AL, quizá sea mejor asumir de forma precautoria que el estudio del regionalismo latinoamericano continúa siendo una cuestión compleja y abierta muy relevante, tanto en el ámbito teórico como en su práctica política (Benzi y Narea 2018, p. 110).

Una de las interrogantes que afloran en este escenario es si la Celac podría trascender a la crisis del llamado «regionalismo poshegemónico». Para responder a esta cuestión, es necesario reconsiderar la idea misma de dicha categorización. En este sentido, la hipótesis que guía este trabajo sugiere que, más allá de ser una expresión de ese tipo de regionalismo, la Celac bien podría representar el punto de quiebre en el que se vislumbran los rasgos de construcción de un nuevo orden hegemónico mundial.

Por lo tanto, con este artículo se tiene el objetivo de debatir acerca de la idea del regionalismo poshegemónico en AL, partiendo

1 Para fines de este artículo, la idea de América Latina comprende también al Caribe.

2 Sin embargo, la victoria de López Obrador en México en julio de 2018; de Fernández en Argentina en octubre del mismo año; la victoria del conservador Luis Lacalle en Uruguay, que canceló quince años de Gobierno del Frente Amplio, y la liberación de Lula con un gran número de seguidores en noviembre de 2019, muestran una región en constante disputa y en la que los escenarios políticos electorales van definiendo la inclinación de América Latina hacia la izquierda o la derecha.

del ejemplo de la Celac, que pareciera ser el organismo regional que incubaba los rasgos esenciales de esa conceptualización, ubicándola en el escenario internacional de cambios en el que se desenvuelve. Con el fin de avanzar en el objetivo propuesto y dilucidar la hipótesis de trabajo, el texto se divide en cuatro partes: en la primera de ellas, se indaga sobre algunas reflexiones teóricas sobre el concepto de «regionalismo poshegemónico»; en la segunda parte, se reflexiona sobre la Celac en el escenario regional, calificado de «poshegemónico»; en la tercera parte, se discute acerca de la idea de «poshegemonía» y el papel de la Celac en la disputa por la hegemonía global; finalmente, en cuarto lugar, se presentan algunas consideraciones finales.

2 Algunas reflexiones sobre el «regionalismo poshegemónico»

El regionalismo puede comprenderse como aquella tendencia integradora y de cooperación mediante la cual los Gobiernos de una región dirigen sus procesos económicos, políticos y sociales sin perder su autonomía. Para Carlos Closa (2016, p. 1), cuando los Estados se adhieren a una organización internacional, aceptan contraer compromisos formales, con el fin de alcanzar objetivos colectivos que no podrían conseguir individualmente por falta de recursos y capacidades.

En este sentido, los países latinoamericanos habrían ensayado diversas formas de un regionalismo cerrado o defensivo desde el siglo XIX y, en particular, desde la década de los cincuenta, mostraron una tendencia hacia políticas de industrialización por sustitución de importaciones. Pero ese modelo vio su fin en la década de los noventa, para dar paso a un «nuevo regionalismo», de tipo «abierto», que priorizaba el intercambio comercial como elemento central de las tendencias integradoras y de cooperación entre los países de la región (Serbin *et al.* 2012, p. 11).

El cambio en la concepción del regionalismo habría sido consecuencia de la crisis de la deuda, que se impuso en la agenda económica y política del continente desde finales de la década de los ochenta, ante la incapacidad de los países latinoamericanos para hacer frente a sus compromisos financieros con EE. UU. Así también comenzó un zigzagueo de experimentos caóticos de reformas neoliberales y de libre comercio, que se fueron convirtiendo en una ortodoxia, conocida como el «Consenso de Washington» (Harvey 2015, p. 24). El resultado fue la intensificación de las desigualdades y el desconcierto internacional para la mayoría de los países latinoamericanos.

En este contexto, el proceso de regionalización tomó mayor presencia en manifestaciones vinculadas a los límites sistémicos de la globalización neoliberal. Pedro Motta y Sandra Ríos (2007), así como Antonio Sanahuja (2008), denominaron a esta nueva tendencia como un «regionalismo posliberal», considerando que el cambio de orientación de varios Gobiernos latinoamericanos habría tenido una manifestación común en la oposición al «modelo neoliberal». Eso también permitió viabilizar las respuestas desde el Estado, hacia la región y el resto del mundo, lo que, para Pia Riggirozzi y Diana Tussie (2010), habría inaugurado una fase de regionalismo poshegemónico.

De esta forma, incluso se habría abierto un debate sobre el nexo entre regionalismo y soberanía en los límites de la llamada «poshegemonía regional» (Legler 2013). Con ello, se reconsideraban las viejas iniciativas regionales, a partir de los nuevos esquemas y principios denominados «poshegemónicos», que parecían ir más allá de las cuestiones comerciales, al modificar las normas y procesos de integración económica regional (Briceño y Morales 2017).

En todo caso, el concepto de «regionalismo poshegemónico» pretendió dar cuenta del espacio latinoamericano como una «estructura de oportunidad», partiendo de los nuevos consensos políticos que iban desde lo nacional a lo regional, recuperando la autoridad en materia de políticas públicas, haciendo de lado los intereses de EE. UU. o de cualquier otra potencia en esta región (Riggirozzi y Tussie 2018, p. 6). Sin embargo, en el sistema interestatal, esos espacios o estructuras regionales no pueden desligarse fácilmente de la estructura hegemónica del orden mundial, es decir, de aquellas fuerzas políticas y económicas internacionales impuestas por un Estado que sustenta la hegemonía, al haber logrado imponer sus reglas al conjunto de Estados, porque consiguió relativo dominio sobre los demás, gracias a la ventaja de sus empresas, el impulso de su ideología y a su poderío militar (Wallerstein 2016, p. 49).

Para Robert Keohane (1984), EE. UU. habría perdido esa posición de predominio en la economía mundial desde la década de los setenta, al no tener la capacidad ni la voluntad de destinar recursos para la preservación de los regímenes económicos internacionales que ellos mismos crearon en la posguerra. Pero, lejos del conflicto y la inestabilidad que supondría la ausencia de una potencia hegemónica, la capacidad de organización internacional habría de permitir al mundo vivir en cooperación sin una hegemonía, es decir, en una era poshegemónica (Keohane 1984, pp. 31-32 y 177). En línea con este argumento, Riggirozzi y Tussie (2012) habrían asegurado que algo similar sucedió también a escala regional, cuando se fortalecieron los procesos de cooperación latinoamericana y se hizo evidente la incapacidad estadounidense para hacer valer el Consenso de Washington en la región.

Sin embargo, para Robert Cox (1992), más allá del posible punto muerto que supone un orden «poshegemónico», se debería considerar un punto de transición hacia una nueva subjetividad global, que tendría que derivar en su contenido normativo y, por lo tanto, en la búsqueda de las tradiciones constitutivas comunes civilizatorias, que vuelvan a vincular el desarrollo logrado por las fuerzas sociales internacionales, estableciendo así otra hegemonía, es decir, una nueva autoridad reguladora internacional (Cox 1992, pp. 141-142).

Dicha transición sería una situación caótica, porque un nuevo conjunto de pautas y comportamientos se va imponiendo sobre un conjunto más antiguo de normas, sin desplazarlo totalmente e incrementando aún más el caos, pero también tienden a generalizarse cada vez más las demandas de restablecer el orden, ya sea el viejo orden, el nuevo o de cualquier tipo, entre quienes ejercen la dominación, entre los sujetos sometidos o en ambos casos. Al Estado o grupos de Estados que estén en condiciones de satisfacer esas demandas de orden se les presentará la oportunidad de convertirse en hegemónicos (Arrighi 2018, p. 46).

Lo anterior explica la actual situación de caos en la que buena parte del mundo está viviendo una crisis, mientras que algunas economías emergentes están creciendo a costa de Europa y EE. UU., dos lugares del capitalismo de larga data que han ido pariendo una quiebrocracia, es decir, un nuevo régimen de poder en bancarrota. De todas las grandes potencias económicas, solo China es lo bastante dinámica para aspirar a la hegemonía mundial; sin embargo, por el momento, aún es incapaz para hacer valer sus planes globales (Varoufakis 2016, p. 282).

A pesar de ello, el Gobierno chino ha reconocido la importancia de ganar aliados, para hacer valer sus intereses geoestratégicos y, por eso, se ha interesado en promocionar foros regionales, como el que tiene con Celac en AL, que representa un punto de anclaje global, en el que se visualiza una clara estrategia centrada en hacer girar las regiones clave del mundo en torno a China, aprovechando su impulso económico y financiero (Ríos 2014, p. 18), de ahí que el país asiático se haya posicionado como un socio importante para distintas regiones del mundo, caracterizándose por su cooperación pragmática, que atiende a las necesidades regionales, por diversificar sus relaciones políticas y comerciales, avanzando en una agenda de diálogo que facilita el comercio, las inversiones y la colaboración.

Por eso, a la sombra de la agenda china, fue desarrollándose un regionalismo en AL, lejos de los intereses estadounidenses, poniendo de manifiesto la coexistencia de perspectivas optimistas y de visiones más escépticas del proceso regional, que remiten, más bien, a expectativas, anhelos y modelos que, como el europeo, acaban surgiendo como variables intervinientes que, en muchos casos, se

asemejan más a «jaulas conceptuales» que a herramientas teóricas, adecuadas para comprender casos diferentes (Vadell 2018, p. 14).

Es así que, en el marco de la reconfiguración política regional que actualmente vive la región, se ha vuelto a abrir el debate sobre la naturaleza misma del regionalismo latinoamericano, cuestionando el carácter emancipador de la Celac que, desde la idea, la poshegemonía es recatalogada como una experiencia más de cooperación o coordinación internacional (Ayllón 2015, p. 22). Aunque, tomando perspectiva, la Celac bien podría ser uno de los espacios desde donde se dispute la hegemonía regional y mundial.

3 La Celac en el llamado escenario regional «poshegemónico»

Desde cierta perspectiva, los nuevos esfuerzos de integración latinoamericanos del siglo XXI, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) (2004), la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) (2008) y la Celac (2011), son percibidos como una manifestación de regionalismo «posliberal»,³ «poscomercial» y «poshegemónico», en el sentido en el que buscaron recuperar autoridad regional en materia de políticas públicas y, en algunos casos, para lograr formas de protección social.⁴ En particular, la idea del «regionalismo poshegemónico» se manifestó, precisamente, en la reorganización del escenario regional y la emergencia de nuevos esfuerzos con nuevas agendas de cooperación, que no solo resignificaron la noción de la región, sino que dio lugar a una nueva concepción sobre qué es y para qué es el regionalismo (Riggirozzi y Tussie 2018, p. 17).

No obstante, el origen de este regionalismo debe rastrearse en la década de los ochenta, cuando la integración regional fue vista como un compromiso político primordial en la estrategia económica de los países latinoamericanos. Particularmente, bajo el principio de regionalismo abierto, el Grupo de Río (1986)⁵ habría intentado propiciar el ambiente político, para mejorar la productividad y las condiciones regionales, para participar en el comercio mundial, resultando en la ampliación y sistematización de cooperación política entre los países latinoamericanos (Altmann 2007, p. 27).

Como heredera de los cometidos del Grupo de Río, la Celac fue constituida de manera oficial en el marco de su I Cumbre (Caracas, 2011), como un foro de diálogo y concentración política entre los países de esta región. Un año después, se llevó a cabo la I Cumbre Celac-Unión Europea (UE) (Santiago, 2012) donde, por primera vez, AL tuvo representación en un diálogo interregional; para la II Cumbre (La Habana, 2013), se otorgó su presidencia *pro tempore* a Cuba, respaldando el apoyo de la región a la isla, que se encon-

3 El «regionalismo posliberal» fue propuesto por Antonio Sanahuja (2008), para dar cuenta del retorno de la «política», el «desarrollo» y el «Estado», haciendo énfasis en la integración y la seguridad energética, la preocupación por los temas sociales, las asimetrías, los cuellos de botella del desarrollo y la participación de actores no estatales.

4 Samir Amin (2013, pp. 9-10) aclara que usar el prefijo «post» usualmente significa una incapacidad para dar una caracterización precisa del fenómeno bajo consideración ya que, incluso si se hiciera una descripción de los hechos registrados, requeriría una explicación que quienes usan dichas expresiones no podrían proporcionar.

5 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río (1986), llegó a contar con 24 países firmantes de AL, realizando reuniones anuales, para generar un espacio de diálogo y mediación de intereses en la región, hasta que fue disuelto para dar lugar a la Celac en el marco de su XXI Cumbre, llamada Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (2010, Playa del Carmen) (Santos 2010, p. 53).

traba en embargo desde la década de los sesenta, además de producir una declaración sobre AL como «zona de paz». De ahí se reafirmaron las estrechas relaciones con China a través del I Foro Celac-China (Beijín, 2015), en un intento de diversificar las relaciones políticas de esta región, como se hizo también en la II Cumbre Celac-UE (Bélgica, 2015), que tuvo el propósito de fortalecer las relaciones birregionales con el bloque europeo. Para su III Cumbre (Costa Rica, 2015), se aplaudió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y EE. UU., así como el acercamiento regional con China como uno de los logros más relevantes de esta organización. En la IV Cumbre (Quito, 2016), se miró hacia la seguridad alimentaria, el narcotráfico, la migración, el desarrollo energético y el medio ambiente (Lo Brutto y Crivelli 2017, p. 130). No obstante, la V Cumbre (Punta Cana, 2017) dejó mucho que desear, sobre todo por su tímida posición frente a las declaraciones de Donald Trump, particularmente en contra de México.⁶

A partir de abril de 2017, el tema de la crisis venezolana comenzó a dividir a los Gobiernos latinoamericanos, que dejaron de lado los foros regionales, para regresar a la órbita hegemónica de Washington dentro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en donde se trató de abrir el diálogo entre el Gobierno de Nicolás Maduro y su oposición. A pesar de que la mayoría de los países continentales sugerían la recuperación del calendario electoral, las naciones de la ALBA-TCP (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Cuba y varias islas del Caribe) secundaron al Gobierno de Maduro (Rojas 2017).

Venezuela reconoció en la OEA un instrumento de EE. UU. para intervenir en su territorio, con el apoyo de un grupo de Gobiernos de derecha de la región y, por ello, este país sudamericano decidió abandonar dicha organización, para enfocar sus energías en la Celac que, con ello, parecía recuperar repentinamente el protagonismo en el escenario regional, pero todo volvió a quedar en entredicho con la postergación, por pedido expreso del entonces recién creado Grupo de Lima,⁷ de la III Cumbre Celac-UE, que debía realizarse en octubre de 2017.

Luego, también se suspendió la VI Cumbre programada para enero de 2018, aunque lo que se celebró fue el II Foro Celac-China (Santiago, 2018), en el que las partes suscribieron un plan de acción para profundizar en su cooperación, solidaridad y complementariedad. Finalmente, también se llevó a cabo una II Reunión Ministerial Celac-UE (Bruselas, 2018),⁸ que culminó con una declaración política para hacer frente a los desafíos globales en torno al multilateralismo, el cambio climático, las drogas y las migraciones. Pero las Cumbres de la Celac dejaron de celebrarse durante la presidencia *pro tempore* de El Salvador (2018) y de Bolivia (2019),⁹ por el tema de Venezuela.

- 6 El mismo día en el que Trump anunciaba que se concretaría la construcción de un muro fronterizo con México, la V Cumbre de la Celac (2017) pasó por alto este tema, limitándose a emitir una tímida mención a las nuevas políticas de la Administración estadounidense y condenó solo la criminalización de la migración ilegal, a pesar de que varios de los mandatarios presentes eran del eje bolivariano contrario a Washington (DW 2017).
- 7 Establecido tras la Declaración de Lima, en agosto de 2017, este grupo fue apoyado, en un principio, por 12 países americanos, la OEA, la UE y a la oposición venezolana, criticando la ruptura del orden institucional en Venezuela. En el punto 14 de dicha declaración se estableció que, «teniendo en cuenta las condiciones actuales, solicitarán a la Presidencia Pro Tempore de la CELAC y a la UE, la postergación de la Cumbre CELAC-UE prevista para octubre de 2017» (SRE 2017).
- 8 La primera de estas reuniones ministeriales se celebró en 2016.
- 9 Bolivia convocó a la XVI Reunión de Cancilleres de la Celac (2019), en la Organización de las Naciones Unidas.

La parálisis, en realidad, no fue exclusiva de la Celac, sino una característica del regionalismo latinoamericano, que fue asentándose en la medida en la que el Grupo de Lima condenó a Venezuela, abogando por su suspensión del Mercosur y negando el apoyo a las candidaturas venezolanas en organizaciones internacionales (Mendoza 2019). Todo ello puso en evidencia la fractura interna de la Celac, a pesar de la continuidad a los diálogos extrarregionales, de concertación al interior de la Organización de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales.

Por eso, el reto que acompaña a México en su presidencia *pro tempore* de la Celac en 2020 consiste en superar el contexto de fragmentación ideológica que ha llevado al límite y a la crisis del concepto de regionalismo poshegemónico (Briceño y Morales 2017). Ello apunta a la flexibilización de la alineación de las agendas políticas de Brasil, México, Venezuela y Argentina, que son los países con mayor peso e influencia en la región, pero sin desvirtuar el espíritu mismo de la Celac, como bien lo ha demostrado el presidente argentino Alberto Fernández, que vio en López Obrador a un aliado ideológico para aliviar la tensión con Bolsonaro, y reimpulsar un nuevo eje progresista en AL (Rivas y Lafuente 2019).

Por eso, más allá de los logros y falencias de la Celac, la configuración político-institucional de AL no puede ser entendida como un proceso «autonómico», sino como un complejo entramado de relaciones políticas, económicas y sociales en la búsqueda de mayor autonomía, ante el debilitamiento de las estructuras de dominio global, sujetas a los cambios históricos del proceso de desarrollo económico y al conflicto de clases en la región.

4 La Celac en la disputa por la hegemonía latinoamericana

Riggirozzi y Tussie (2018) insisten en que la «poshegemonía» debe entenderse como una perspectiva antideterminista del regionalismo, que más bien refleja lógicas políticas variadas y no fácilmente reducibles a una sola regla o expresión de (liberalización de) mercado, de ahí que se piense en el regionalismo, sobre todo para Sudamérica, como una herramienta que fortalece la mano de los mercados, comprometiendo al Estado y, de paso, enfrenta las presiones externas y logra espacios de política (Riggirozzi y Tussie 2018, p. 19). Visto de esta forma, el regionalismo parece ser exitoso en sentar el precedente para una gobernanza regional «poshegemónica», que rompería con las narrativas dominantes sobre la integración regional y «la institucionalización del (libre) mercado y el (libre) comercio», reformulando la relación entre integración y soberanía, en un horizonte emancipatorio. En suma, el carácter

«poshegemónico» del regionalismo derivaría, no de la dominación de un solo tipo de integración, sino de la copresencia de distintos modelos, a pesar de que todos estos compartan una idea de regionalismo que va más allá de la mera liberalización del comercio (Bri-ceño y Ribeiro 2015, p. 1).

Sin embargo, existe un alto grado de ambigüedad respecto a estas definiciones, sobre todo porque, en última instancia, lo que lleva a un «regionalismo poshegemónico» es la existencia y la actuación de las organizaciones regionales, como el ALBA-TCP, el Mercosur (reformado),¹⁰ la Unasur y la Celac, que ya constituyen en sí mismas proyectos de regionalismo, siendo sus agendas, declaraciones, decisiones y, sobre todo, la orientación política e ideológica de muchos de los Gobiernos que las controlan, los que validan, en la teoría, las etiquetas de «regionalismo poshegemónico» y «posneoliberal» (Clemente 2017, p. 114). Cintia Quiliconi y Raúl Salgado (2017) incluso propusieron la idea de un regionalismo *à la carte*, aludiendo al menú de temas en los que se dislocó la agenda regional y que ahora obligan a repensar la teorización sobre el fenómeno.

Riggirozzi y Tussie (2012) habrían resuelto esta ambivalencia, al atribuir al proceso regional una naturaleza «poshegemónica», en cuanto este permite la convivencia de múltiples proyectos de integración y no solo por el debilitamiento hegemónico de EE. UU. Aunque, si bien desplazar parcialmente del escenario al actor históricamente dominante —como EE. UU.— no garantiza, por sí solo, que no se vuelva a recrear un regionalismo hegemónico de otro tipo, la idea de un regionalismo poshegemónico parece estar basada en una visión constructivista de las relaciones interestatales, desde la cual la región sería «lo que los Estados hacen de ella»¹¹ (Clemente 2017, pp. 114-115). Dicho de otro modo, en términos conceptuales, «el regionalismo es lo que la academia hace de él» (Perrotta y Porcelli 2019, p. 184).

En realidad, la Celac sería, más bien, expresión de una búsqueda de autonomía, en la que destaca el establecimiento de la regla del consenso, lo que, en cierta medida, dificulta el proceso de toma de decisiones pero que, al mismo tiempo, legitima sus mecanismos, desvirtuando cualquier pretensión hegemónica por parte de alguno de los miembros. Por tanto, la Celac puede comprenderse como un espacio de encuentro latinoamericano, no contra EE. UU., pero sí explícitamente sin ellos (Vaca 2017, p. 14).

Esto es debido a que AL está lejos de desligarse de EE. UU., a pesar de que, como bien señala Kevin Gallagher (2016), China ayudó a muchas economías latinoamericanas a recuperarse de la crisis financiera mundial de 2008-2009 ya que, mientras que los estadounidenses y los europeos luchaban por recuperarse de dicha crisis, el comercio y la inversión latinoamericanos con esos socios disminuyeron y el país asiático llenó el vacío en la región (Gallagher 2016, p. 2). No obstante, el resultado fue que las economías latinoameri-

10 Las relaciones de CSS impulsadas por los actores estatales latinoamericanos que compartieron ideas y posiciones políticas afines involucraron cooperación con movimientos populares y esto implicó que diversos proyectos elitistas neoliberales, antes relativamente homogéneos como el Mercosur, se hayan convertido en escenarios de la lucha de clases que, hasta ese momento, había sido excluida (Muhr 2018, p. 155).

11 Wendt (2009) sugiere que el carácter anárquico del sistema internacional se debe a un proceso de interacción entre sus unidades y no por una estructura que lo determina.

canas regresaron a una estrategia de crecimiento basada en la extracción de recursos naturales; en algunos casos, renovando el activismo estatal, con el fin de incrementar la inclusión social (Veltmeyer y Petras 2015, p. 52).

Así, desde 2001, el 51 % de las exportaciones latinoamericanas hacia China se fueron centrando, principalmente, en productos básicos, alcanzando el 71 % en 2014, mientras que las exportaciones de bienes intermedios representaron el 24 %, los bienes de consumo y otros bienes el 5 %, pese a tener mayor valor agregado (Roldán *et al.* 2016, p. 37). Además, entre 2005 y 2016, también llegaron al subcontinente cerca de 90 000 millones de dólares estadounidenses en inversiones chinas; cifra que representa, aproximadamente, el 5 % de la inversión extranjera directa recibida por esta región en el mismo período (Cepal 2018, p. 56). Cerca del 90 % de estas inversiones chinas estimadas entre 2010 y 2014 se dirigieron hacia recursos naturales, posicionando a China como el quinto país con mayores montos de inversión anunciados en AL, después de EE. UU, España, Francia y Japón (Cepal 2016, p. 47).

En efecto, los países latinoamericanos, sin importar su perfil político, habrían visto la oportunidad de integrarse en los proyectos comerciales y de desarrollo infraestructural de China, sobre todo después de que el presidente Xi Jinping lanzara The Belt, and Road Initiative en 2013, donde se promueve la expansión global china, con miles de millones de dólares para inversiones en infraestructura. De esta forma, se articuló el Plan de Cooperación «1 + 3 + 6»,¹² anunciado en la IV Cumbre de los Brics, en 2014, al que luego se invitaría a participar también a la Celac.

En julio de 2014, el presidente chino, en la Reunión de Líderes entre China y los Estados miembros de la Celac, anunció un paquete de arreglos de financiación de China para AL de 35 000 millones de dólares estadounidenses, compuesto por tres partes: créditos preferenciales de 10 000 millones de dólares estadounidenses, el Crédito Especial para la Infraestructura de 20 000 millones de dólares estadounidenses y el Fondo de Cooperación de 5000 millones de dólares estadounidenses. También se confirmó otro fondo especial de cooperación agrícola de 50 millones de dólares estadounidenses y se contemplaron 6000 becas de capacitación para los países miembros de la Celac y un programa de invitación de 1000 líderes de partidos políticos a China y la formación de otros 1000 líderes en la región en los sucesivos cinco años (Departamento de América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de China 2016, pp. 39, 49 y 51).

Dicho de otro modo, la Celac se habría presentado como un foro que facilitó el acercamiento de la región con China y otras unidades extrarregionales, como la UE aunque, en la medida en la que se ha ido diluyendo la deseada «relación estratégica» con el bloque europeo, los vínculos de AL con el país asiático se han ido fortale-

12 La fórmula «1 + 3 + 6» es un programa de cooperación a cinco años (2015-2020), que avanza con tres motores (el comercio, la inversión y la cooperación financiera), con los que se desarrollan seis ejes en el ámbito de la cooperación energética, recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación tecnológica y tecnología informática.

ciendo en un nuevo horizonte, que puede ampliar los márgenes de autonomía regional en las negociaciones a partir de un modelo de cooperación Sur-Sur ampliado, que extiende las posibilidades de inversiones y cooperación en sectores cruciales para la región: infraestructura, ciencia, tecnología, innovación y desarrollo sustentable¹³ (Vadell 2018, p. 31). El tendencial estrechamiento de esta relación se fortaleció con el II Foro Celac-China de 2018, a partir de la invitación explícita del Gobierno chino a los 33 países de la Celac, para formar parte de la Belt and Road Initiative, como proyecto de carácter global, que podría abrir los márgenes de autonomía regional.

Si bien las industrias extractivas siguen representando más del 60 % de la inversión total de China en la región, de 2013 a 2016 disminuyó en un 37 % respecto al período comprendido entre 2003 a 2012, aumentando en un 21 % las inversiones en el sector de servicios que siguieron creciendo hasta el 50 % para 2016 (incluida la energía alternativa) (Cepal 2018, p. 57). De 2005 a 2018, los préstamos chinos en los países latinoamericanos sumaron cerca de 141 000 millones de dólares estadounidenses, recibiendo entre 2007 y 2014 AL más dinero en préstamos chinos que del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo juntos (Gallagher y Myers 2019). Aunque cabe señalar que más de la mitad de esos préstamos se hicieron a cambio de petróleo, que respaldaba la deuda y mantenía el riesgo a un nivel mínimo (Casas 2015).

Por tanto, el (neo)extractivismo se fue convirtiendo en «un mal necesario» en la acumulación de los recursos requeridos para pasar de economías primario-exportadoras hacia economías más industrializadas, permitiendo disponer de los excedentes para transformar el modelo productivo capitalista a otro más justo y sustentable.¹⁴

Esto dio pie a que confluyeran tanto las tendencias regionalistas en las que se planteaba la transformación «moderada» de la región, reestructurándola alrededor de los viejos ejes procomerciales, y otra tendencia volcada hacia un proyecto más radicalizado e ideológico y políticamente comprometido con una redefinición del socialismo en esta región. La Celac sería producto de este contexto, presentándose como expresión de las contradicciones entre las necesidades regionales de equilibrio interestatal y sus propias exigencias de lucha frente a la dominación extrarregional.

Los defensores del «regionalismo poshegemónico» argumentan que la ausencia de EE. UU. y la presencia de Gobiernos de tendencia izquierdista fueron los que abrieron un espacio para la colaboración en una agenda más amplia y la participación de la sociedad civil. Sin embargo, un examen histórico del regionalismo demuestra que la agenda social y el papel de la sociedad civil no son nuevos, ni tampoco EE. UU. ha sido un impedimento para iniciativas similares en el pasado. La «nueva agenda», más bien, permitió a los Gobiernos latinoamericanos utilizar el regionalismo para impulsar las

13 El modelo de CSS ampliada entre China y AL se fue diseñando en el Documento del I Foro China-Celac y el *policy paper* de China para AL de 2016.

14 Algunos países conservaron cierta orientación neoliberal (como Colombia, Paraguay o Perú) y se limitaron a la promoción de la extracción de recursos naturales por compañías transnacionales, mientras que otros Gobiernos de corte más «progresista» (como Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador) combinaron la intensificación del extractivismo con un novedoso aumento del papel del Estado en la extracción y la apropiación de las rentas de la exportación de los *commodities*, así como con una expansión de las políticas sociales.

reformas internas ante las grandes preocupaciones por la cuestión social. De esta forma, los Gobiernos de izquierda respondieron a la presión de la sociedad civil recurriendo al regionalismo, para obtener legitimidad en un conjunto de soluciones que fueron centrándose, cada vez más, en el Estado (Petersen y Shulz 2018, p. 120).

Dicho de otro modo, el panorama político regional que se presentó como una «revancha histórica» de los pueblos frente al neoliberalismo también generó profundos cuestionamientos a los nuevos procesos políticos que, en muchos casos, significaron una derrota para los movimientos sociales, paralizados por un «pacto» que intercambié paz social por capital¹⁵ (Gaussens 2017, p. 304). Con ello, dichos Gobiernos también neutralizaron muchas de las luchas y movimientos sociales, que apuntalan la tesis del «regionalismo poshegemónico».

Asimismo, las fuerzas conservadoras que han ido asumiendo el control de los Estados latinoamericanos revestidas por una poderosa maquinaria mediática, acompañada del acoso judicial, han cuestionado los logros indudables de los Gobiernos precedentes, paralizando con ello los proyectos regionales considerados poshegemónicos. Aquí se sitúan los procesos judiciales en contra de Lula y de Rousseff en Brasil, de Cristina Fernández en Argentina o de Correa en Ecuador, que hacen posibles los planes regionales de disputa económica y política, valiéndose de la producción de la inestabilidad, que solo la implacable lucha contra la corrupción es capaz de producir. En este panorama, también se incubaba el radical antiprogresismo de Bolsonaro, que incluso abre los debates sobre el alcance de sus formas fascizantes de Gobierno (Guamán *et al.* 2019).

Ello pone de manifiesto que el giro político de los Gobiernos sudamericanos ha roto con el consenso y la gobernanza regional, regresando a un regionalismo abierto, basado en el libre comercio, que se asocia, en muchos casos, con proyectos de corte neoliberal, como el que propone la Alianza del Pacífico, en vinculación con las iniciativas del Grupo de Lima y del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)¹⁶ (Quiliconi y Rivera 2019, pp. 1-2).

La descomposición del régimen de Ortega en Nicaragua y la agudización de las tensiones entre Maduro y su oposición en Venezuela completan el cuadro de crisis de hegemonía de los Gobiernos de izquierda, que llevó a la crítica de la pérdida de su vocación transformadora y su incapacidad de modificar el modelo económico y político sustancialmente (López 2016, p. 68). A lo anterior deben sumarse el histórico giro a la izquierda en México desde 2018, a contracorriente de la tendencia política regional virada a la derecha; el asesinato de líderes sociales en Colombia; miles de desplazados en Centroamérica; la crisis política de Haití, de Perú y de Bolivia; las protestas y represión política en Ecuador y Chile, así como el colapso económico en Argentina, con el revés electoral de

15 El pacto consiste en que, mientras las empresas transnacionales se comprometen a invertir capital en los mercados latinoamericanos respetando ciertas reglas básicas que excluyen las nacionalizaciones y las confiscaciones como parte de la institucionalidad de los Estados reformados, a cambio los Gobiernos se comprometen a garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, al asegurar la contención de la conflictividad de las luchas populares de la que esta puede derivar (Gaussens 2017, p. 304).

16 La Declaración de Santiago para la renovación y el fortalecimiento de América del Sur que inició el proceso de creación de Prosur en 2019 fue suscrita por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, mientras que Bolivia, Surinam y Uruguay, que se abstuvieron de firmar la declaración, participan como observadores.

Macri, que amplían considerablemente el panorama de parálisis en la política regional.

A pesar de ello, el presidente argentino, Alberto Fernández, que ha contribuido a dar forma al Grupo de Puebla,¹⁷ confía en que López Obrador se sume a esta iniciativa para crear un eje entre México y Argentina que relance el progresismo en AL, sobre todo con miras a proyectarse en otros espacios regionales como la Celac, en alternativa al Grupo de Lima y a otras iniciativas alineadas a EE.UU. Por eso, la presidencia *pro tempore* de México de 2020 en la Celac ha abierto las expectativas y el optimismo de reconstruir la integración latinoamericana, encontrando eco en el proyecto de nuevo orden mundial al que apunta China, en particular porque el Gobierno chino ha preferido la interlocución de este organismo regional para afirmar su influencia en AL, trascendiendo así toda idea de regionalismo poshegemónico.

5 Consideraciones finales

De acuerdo con Riggiozzi y Tussie (2018), el siglo XXI habría visto el desarrollo de toda una serie de procesos políticos en AL, combinados con la crisis en los países industrializados, en un momento de reflexión que expresa una convulsión conceptual ante la sorpresa provocada por la explosión de acuerdos regionales contrarios a los lineamientos políticos que orientaron la década previa. Marcado por un orden regional que vive en puja y reconfiguración permanente, el regionalismo resultaría ser una herramienta clave para la coordinación transfronteriza que articula a diversos actores e instituciones en distintas áreas de política para tratar de dar respuesta a problemas comunes (Riggiozzi y Tussie 2018, p. 6).

De ahí que la idea de un regionalismo «poshegemónico» haya servido para tratar de dar cuenta de los procesos regionales latinoamericanos del nuevo milenio que cuestionaron el «Consenso de Washington», buscando recuperar el control de sus recursos sociales y naturales. Aunque, en realidad, las categorías que intentaron definir dichos procesos no han alcanzado, por el momento, conceptualizaciones concluyentes sobre los fenómenos en curso (Perrotta 2013, p. 198).

En este contexto, respondiendo a la pregunta planteada al inicio de este trabajo, la Celac parece avanzar a contracorriente en un escenario de integración regional incierto, pero ¿hacia dónde se dirige? La incertidumbre a la hora de responder a esta cuestión abre el debate sobre la pertinencia del concepto de «regionalismo poshegemónico», el cual constituye por definición un proyecto en disputa en varios sentidos, ya que implica un desafío teórico-práctico de gran magnitud, sobre todo si se tienen presentes los actuales

17 El Grupo de Puebla, que recibe el nombre de la ciudad mexicana en donde se celebró su primera reunión en julio de 2019, es un centro de pensamiento que nace por iniciativa del ex candidato presidencial chileno Marco Enríquez-Ominami y está integrado por líderes políticos latinoamericanos de izquierda, autoconvocados, que no representan a sus países, ni partidos o movimientos sociales, pero que se reúnen con el fin de abrir un espacio de reflexión y articulación política para reimpulsar el progresismo en la región.

contratiempos de AL y del proyecto integracionista. En este sentido, parece habersele cargado a la Celac el deber histórico de corregir sobre la marcha el conjunto de errores derivados de la construcción de espacios regionales con mayores grados de autonomía.

En realidad, la Celac bien podría verse en la continuidad de las viejas agendas regionales que también pretendieron lograr mayores grados de soberanía política, económica e incluso de las visiones de futuro y modelos de desarrollo basados en la recuperación de un legado histórico y civilizatorio, como en el caso de los países andinos, donde el movimiento indígena desarrolló una alta capacidad de movilización y presión política en la región (Bruckmann 2011, p. 29).

Esto quiere decir que la nueva fase del regionalismo calificada de «poshegemónica» no es algo nuevo, sino parte de una historia más larga de cooperación regional e intergubernamental que, a menudo, en las explicaciones recientes sobre el tema no se toma en cuenta, pero que ha sido una herramienta importante para legitimar al Estado y las agendas domésticas de los Gobiernos latinoamericanos, incluso en períodos de hegemonía estadounidense más agresiva.

Por eso, aunque la agenda regional ha cambiado de un período a otro, la lógica y los métodos de cooperación regional han demostrado su continuidad. Los Gobiernos latinoamericanos han evitado las instituciones regionales fuertes y la soberanía mancomunada optando, más bien, por la cooperación intergubernamental, para lograr mayor capacidad estatal con la cual negociar en sistemas hegemónicos, y esta lógica podría perdurar, a pesar de los cambios en la política regional (Petersen y Shulz 2018, p. 121). La flexibilidad del proyecto suprarregional de la Celac, entonces, debe ubicarse en esa tradición histórica, pero que se hace más visible por la crisis de la hegemonía global que padece EE. UU. en el nuevo milenio.

Bien habría señalado Samir Amin (1989) que los repliegues comunitarios a menudo constituyen síntomas de la crisis y no soluciones. Los contextos de crisis estructural se definen por períodos de incertidumbre respecto a las reglas del juego impugnadas, sin que se haya cristalizado un nuevo orden derivado de los equilibrios internacionales e internos (Amin 1989, pp. 227-228). En efecto, los cambios en la economía política global podrían ser indicios de un proceso de reorganización sistémica radical bajo una nueva hegemonía, que reordenaría el modo en el que el sistema funciona y se reproduce (Arrighi y Silver 2001, pp. 28 y 41).

Por eso, puntualizando la hipótesis que aquí se ha propuesto, se sostiene que el repliegue comunitario y la fuerza misma de la Celac derivarían, en gran medida, de su experiencia de acercamiento con China que, por el momento, parece ser la única potencia capaz de asumir el liderazgo global, ante la crisis hegemónica de EE. UU. Dicho de otro modo, si la cuestión regional es vista como

un mero proceso autonómico de construcción de valores, es decir, como memoria alternativa en relación con cuestiones de derechos humanos, violencia o exclusión social y justicia, entonces la Celac no lograría trascender a su condición contestataria, denunciante y reivindicativa.

De ahí que el acercamiento de López Obrador y Fernández, en articulación con el Grupo de Puebla, de cara a la presidencia *pro tempore* de México en la Celac (2020), podría reflejar una visión a largo plazo que, más allá del «regionalismo poshegemónico», escapando a la racionalidad política interestatal y a las tensiones de su confrontación con las fuerzas hegemónicas extrarregionales, para abrir el entendimiento hacia una nueva concepción de relación entre los Estados, el mercado y los valores latinoamericanos.

6 Referencias

- ALTMANN J (2007). Cuadernos Integración en América Latina, Dossier Grupo de Río. Flacso, San José.
- AMIN S (1989). Las nuevas formas del movimiento social. *Estudios del Colegio de México* 20(8):223-228.
- AMIN S (2013). *The Implosion of Contemporary Capitalism*. Monthly Review Press, Nueva York.
- ARRIGHI G (2018). *El largo siglo xx. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Akal, Madrid.
- ARRIGHI G, SILVER BJ (2001). *Caos y orden sistémico en el sistema-mundo moderno*. Akal, Madrid.
- AYLLÓN B (2015). La Celac: avances en la articulación regional de la cooperación. *Revista Cooperamos* 8:19-23.
- BENZI D, NAREA M (2018). El regionalismo latinoamericano más allá de los «pos», el fin de ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad* 275:106-120.
- BRICEÑO J, MORALES I (2017). *Post-Hegemonic regionalism in the Americas: toward a Pacific-Atlantic Drive?* Routledge, Londres.
- BRICEÑO J, RIBEIRO A (2015). Post-hegemonic Regionalism, UNASUR, and the Reconfiguration of Regional Cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 40(1):48-62.
- BRUCKMANN M (2011). América Latina y la disputa global por los recursos naturales: Estrategias hegemónicas y contrahegemónicas. *América Latina en Movimiento* 466(35):20-29.
- CASAS A (2015). Los préstamos de China en América Latina crecieron 22000 millones, 2 de febrero. http://elpais.com/economia/2015/02/27/actualidad/1425072766_388301.html, acceso 20 de septiembre de 2017.
- CEPAL (2016). *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China, oportunidades y desafíos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2018). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- CLEMENTE D (2017). El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contra-hegemónica. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño* 1:109-130.
- CLOSA C (2016). Governance structures and processes in integration organizations, Formalization of institutional credible commitments for governance. En: Closa C, Casini L. *Comparative Regional Integration, Governance and Legal Models*. Cambridge University Press (Reino Unido), pp. 1-153.

- COX R (1992). Towards a post-hegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. En: Rosenau J, Czempel EO (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press (Reino Unido), pp. 132-159.
- DEPARTAMENTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHINA (2016). ABC sobre el foro China-Celac.
- DEUTSCHE WELLE (DW) (2017). A la sombra de Trump termina tímida cumbre de la Celac, 26 de enero. <http://www.dw.com/es/a-la-sombra-de-trump-termina-tímida-cumbre-de-la-celac/a-37277113>, acceso 12 octubre de 2017.
- GALLAGHER KP (2016). *The China Triangle, Latin America's China Boom and the Fate of Washington Consensus*. Oxford (EE. UU.).
- GALLAGHER KP, MYERS M (2019). *China-Latin America Finance Database*. Washington. Inter-American Dialogue.
- GAUSSENS P (2017). *Tomar el poder sin cambiar el mundo, el fracaso de la izquierda latinoamericana*. Yecolti Editorial, México.
- GUAMÁN A, ARAGONESES A, MARTÍN S (dirs.) (2019). *Neofascismo, la bestia neoliberal*. Siglo XXI, Madrid.
- HARVEY D (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal, Madrid.
- KEOHANE RO (1984). *After hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Nueva Jersey.
- LEGLER T (2013). Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America, Optimist, skeptics and an emerging research agenda. *Contexto internacional* 35(2):325-352.
- LO BRUTTO G, CRIVELLI E (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista de Cooperación y Desarrollo* 1(4):126-136.
- LO BRUTTO G, GONZÁLEZ CH (2015). La influencia china en la cooperación Sur-Sur latinoamericana, durante la segunda década del siglo XXI. *Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica DT Cooperación y Desarrollo* 2015/02:1-15.
- LÓPEZ F (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Clacso, Buenos Aires.
- MENGANA M (2019). Celac: de la convergencia a la parálisis, <http://observatorio.repri.org/artigos/celac-de-la-convergencia-a-la-paralisis/>, acceso 16 de octubre de 2019.
- MOTTA P, RÍOS SP (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Serie Comercio Internacional 82. Cepal, Santiago.
- MUHR T (2018). En búsqueda de la relevancia del G-77 y China para América Latina y el Caribe: diez tesis sobre la cooperación Sur-Sur en el siglo XXI. *Línea Sur* 13:149-159.
- PERROTTA D (2013). La integración regional como objeto de estudio, de las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En: Llanderrosas L (ed.). *Relaciones Internacionales. Teorías y debates*. Eudeba, Buenos Aires, pp. 197-252.
- PERROTTA D, PORCELLI E (2019). El regionalismo es lo que la Academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28(1):183-218.
- PETERSEN M, SCHULZ CA (2018). Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism. *Latin American Politics and Society* 60(1):102-127.
- QUILICONI R, RIVERA R (2019). La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal. *Análisis Carolina* 23:1-15.
- QUILICONI R, SALGADO R (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional* 92:15-41.
- RIGGIROZZI P (2012). Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *Anuario de Integración* 9:129-152.
- RIGGIROZZI P, TUSSIE D (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer, Nueva York.
- RIGGIROZZI P, TUSSIE D (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas* 3(5):6-21.
- RÍOS X (2014). *Bienvenido, Míster Mao*. Akal, Madrid.

- RIVAS F, LAFUENTE J (2019). Argentina busca el apoyo de México para impulsar un eje progresista en América Latina, 4 de noviembre. https://elpais.com/internacional/2019/11/03/argentina/1572800666_317061.html, acceso 4 de noviembre de 2019.
- ROJAS F (ed.), América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas. Flacso (Costa Rica), pp. 57-83.
- ROJAS R (2017). La fractura de América Latina, 15 de agosto. https://elpais.com/elpais/2017/08/15/opinion/1502787576_748135.html, acceso 12 de octubre de 2017.
- ROLDÁN A, CASTRO AS, PÉREZ CA, ECHAVARRÍA P, EVAN R (2016). La presencia china en América Latina, comercio, inversión y cooperación económica. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá (Colombia).
- SANAHUJA JA (2008). Del «regionalismo abierto» al «regionalismo post-liberal». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En: Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Cries, Buenos Aires, pp. 11-54.
- SANTOS GM (2010). Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. LXI Legislatura Cámara de Diputados-CDIA, Quintana Roo.
- SERBIN A, MARTÍNEZ L, RAMANZINI JH (2012). El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 9:7-18.
- SRE [México] (2017). Declaración de Lima. <https://www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-de-lima?state=published>, acceso 27 de octubre de 2019.
- VACA W (2017). Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía. Iconos 57:1-20.
- VADELL JA (2018). El Foro China-Celac y el nuevo regionalismo multipolar: desafíos para la cooperación Sur-Sur. Carta Internacional 13(1):6-37.
- VAROUFAKIS Y (2016). El minotauro global. Crítica, Ciudad de México.
- VELTMEYER H, PETRAS J (2015). El neoextractivismo ¿un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI? Crítica, México.
- WALLERSTEIN I (2016). El capitalismo histórico. México, Siglo XXI.
- WENDT A (1992 [2009]). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. En: Santa Cruz A (ed.) El Constructivismo y las relaciones internacionales. CIDE, México, pp. 125-174.

La invención histórica del desarrollo: una aproximación crítica y latinoamericana al sistema-mundo moderno

Mauricio PUENTES-CALA
maopc03@gmail.com
Universidad del Norte
(Colombia)

The historical invention of development: a critical and Latin American approach to the modern world system

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El progreso ilustrado**
- 3. La civilización biológica**
- 4. La modernización**
- 5. Conclusión**
- 6. Referencias**

La invención histórica del desarrollo: una aproximación crítica y latinoamericana al sistema-mundo moderno

Mauricio PUENTES-CALA
maopc03@gmail.com
Universidad del Norte
(Colombia)

The historical invention of development: a critical and Latin American approach to the modern world system

Citar como/Cite as:

Puentes-Cala M (2021). La invención histórica del desarrollo: una aproximación crítica y latinoamericana al sistema-mundo moderno. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):258-286.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.502

Resumen

En este trabajo se aborda, de manera retrospectiva, los procesos de invención y transformación del relato occidental del desarrollo a lo largo de tres centurias. La idea es mostrar la relación que ha existido entre las coyunturas históricas y el relanzamiento de las narrativas civilizatorias; para ello, se identifican tres momentos de comprensión: progreso, orden biológico y modernización. Estos momentos permiten observar de qué manera, por qué y bajo qué contexto se configuró y perfiló el desarrollo como una de las mayores promesas de la modernidad. Se sostiene que el desarrollo ha sido un discurso de poder transhistórico que ha hecho de las prácticas, experiencias y tradiciones euronorteamericanas un modelo cultural universal, a través del cual se ha afianzado una visión hegemónica y esencialista de Occidente, al tiempo que construido una alteridad deficitaria y tercerizada.

Palabras clave: eurocentrismo, Occidente, modernidad, subdesarrollo, colonialismo.

Abstract

In this work, it is retrospectively addressed the processes of invention and transformation of the western development story over three centuries. The idea is to show the relationship that has existed between the historical conjunctures and the relaunching of civilizing narratives; for this, three moments of understanding are identified: progress, biological order, and modernization. These moments allow us to observe which way, why, and under what context the development was configured and profiled as one of the greatest promises of modernity. It is argued that development has been a discourse of transhistoric power that has made Euro-American practices, experiences and traditions a universal cultural model, through which a hegemonic and essentialist vision of the West has been strengthened, while building a deficit and outsourced alterity.

Keywords: Eurocentrism, West, modernity, underdevelopment, colonialism.

1 Introducción

El desarrollo como invención, como experiencia históricamente singular, no fue ni natural ni inevitable, sino el producto de procesos históricos bien identificables [...]. Si el desarrollo fue una invención, esto sugiere que puede desinventarse o reinventarse de modos muy distintos (Escobar 1997, p. 502).

Aunque ha existido una discusión de larga data sobre qué es lo que ha determinado la especificidad del pensamiento latinoamericano, a propósito de la reproducción consciente o inconsciente de los saberes colonizados y de la complejidad de asumir una ruta apropiada entre las variantes indo, meso, pan, hispano, ibero y sudamericana, sin duda, puede reconocerse un espacio latinoamericano de pensamiento. Y ello se hace evidente cuando se observa la manera como, desde esta parte del mundo, se han abordado y categorizado cuestiones como la independencia, la identidad, lo indígena, lo afro, la nación, el feminismo, la ecología política, la economía solidaria, la desigualdad y el mismo desarrollo (Devés-Valdés 2004, p. 78).

Si bien desde la segunda década del siglo XX el pensamiento latinoamericano ha estado marcado por la centralidad del marxismo, en tanto teoría general de inspiración y reacción, al igual que por un profundo ideario tradicionalista que, con el tiempo, ha dado paso al extranjerismo y al neoconservatismo proseguridad/promercado (Marini 1995, p. 35), el horizonte de análisis diferencial de dicho pensamiento puede verse representado en el revisionismo fundacional, en el indigenismo, en la utopía de la dignidad, en la filosofía de la liberación y en la decolonialidad, solo por mencionar algunas líneas (Beorlegui 2010). Mientras otras regiones y comunidades se han pensado en términos histórico-universales (el caso de Europa occidental y Norteamérica), bajo el cariz de las religiones (Oriente Medio y África sahariana), a partir de componentes nacionales y sociolingüísticos (el mundo eslavo y los Balcanes) o en función de criterios étnicos y necropolíticos (las negritudes y el África subsahariana), Latinoamérica se ha pensado en términos geoculturales, es decir, a través de la relación entre espacios, identidades y procesos de dominación (Devés-Valdés 2004, p. 78).

Podría decirse que el colonialismo ha sido uno de los hechos históricos que más ha signado al pensamiento social latinoamericano, tanto así que, en torno a lo colonial, se ha perfilado el criterio tripartito de asimilación, hibridación y resistencia, que ha caracterizado a este pensamiento. Y es que el nacimiento de América Latina fue el resultado de un convulso proceso de separación política, que jamás conquistó la emancipación cultural, ni mucho menos logró la libertad de elección o el mínimo poder de decisión dentro de las relaciones económicas a escala global (Hostos 1969, pp. 224-225;

Rodney 1982, p. 39). La independencia como ruptura fue, entonces, un asunto más imaginario que originario de las repúblicas latinoamericanas y caribeñas. Constituyó una invención formal y mitificada, que mantuvo intactas las estructuras de pensamiento, los valores, las instituciones y las relaciones político-económicas que sostenían al orden colonial.

Es, por esta razón, que resulta sumamente importante mirar en retrospectiva uno de los arquetipos con mayor vigencia de este orden colonial. Me refiero a la teoría ilustrada del progreso representada en la noción de «desarrollo»; un desarrollo eurocéntrico que ha sido entendido, históricamente, como una promesa de mejora, como un punto cero de quiebre y avance, con el que se propone anular las formas particulares de pasado y los modos específicos de existencia para, así, institucionalizar una estructura básica y universal de la prosperidad (Castro-Gómez 2005, pp. 11 y 42). El desarrollo constituye, de esta manera, el paso de una condición inferior a una más prominente y realzada dentro del ordenamiento socioeconómico imperante. Cabe entonces retomar la pregunta que se hizo Wallerstein (1999, p. 71) hace ya varias décadas: el desarrollo propugnado por los otrora imperios coloniales, hoy potencias industriales, ¿se refieren al desarrollo de la sociedad o al desarrollo del sistema-mundo?

La respuesta menos comprometedora sería: a ambos, pero lo cierto es que, dentro de esta lógica funcional, la gente siempre se ha visto como un medio, en tanto que el orden y el progreso se han consolidado como un fin; máxime teniendo presente que la sociedad, desde la Revolución Industrial, pasó a estar gobernada por los imaginarios de las relaciones de producción y por el arrollador razonamiento de la ganancia. El factor humano quedó, así, desplazado de los objetivos nucleares del progreso, siendo la gente solo apreciada como masa consumidora y/o fuerza de trabajo, y no como sujetos-propósito de realización (Polanyi 1989). Este tipo de economía que se posa por encima de la vida misma ha sido un elemento definitorio del sistema-mundo moderno;¹ un sistema-mundo que representa la estructura de funcionamiento de la sociedad occidental desde el Siglo de las Luces, y que se ha universalizado como régimen cultural y económico a partir de la naturalización de la asimetría intercambiaria y de la división internacional del trabajo bajo el binomio centro-periferia (Wallerstein 2005, p. 40).

En este trabajo, se propone un análisis retrospectivo del relato del desarrollo occidental entre los siglos XVIII y XX. La idea es poner en evidencia las principales líneas de continuidad y algunas variaciones, que lograron darle un matiz distintivo a este relato transhistórico a lo largo de tres centurias. Ello permite mostrar de qué manera, por qué y bajo qué contexto se configuró y perfiló el desarrollo como uno de los mayores ofrecimientos de la modernidad. Esta es, quizá, una aproximación genealógica a la perspectiva eurocéntrica

1 «El adjetivo “moderno” surge, justamente, cuando se considera indispensable marcar diferencias sustantivas entre el ayer y el hoy [...]. La aparición de este neologismo implica la consciencia de una ruptura en la continuidad histórica: lo que fue ya no es; se viven “tiempos nuevos”» (Sotelo 1996, pp. 26-27). De esta manera, la modernidad, en tanto cualidad enunciativa de lo moderno, es una categoría que hace referencia a más de un proceso histórico-coyuntural de Europa y del Norte global. Por ello, es apropiado hablar de cuatro modernidades. La primera es la «cristiana», que se puede ubicar a partir del siglo IV, tras la irrupción del cristianismo en el Imperio romano. La segunda modernidad sería la «carolingia», que se produce desde el siglo XIII, con la introducción del derecho romano y la filosofía aristotélica en el Imperio medieval. La tercera es la «renacentista», de los siglos XV y XVI, caracterizada por la tensión y conjunción de las ideas de la filosofía clásica con la doctrina eclesial. Y la última es la modernidad «ilustrada», la cual ha cobijado a la humanidad desde la segunda mitad del siglo XVII hasta la actualidad (Sotelo 1996, p. 27).

del desarrollo, la cual ha estado tradicionalmente asociada a una promesa de mejora y crecimiento que —más allá de cualquier iniciativa humanizadora— no ha podido escapar del reduccionismo económico. El gran inconveniente aquí es que la economía, al menos desde el siglo XVIII, difícilmente se ha ajustado al ideal de Adam Smith, quien proponía una ciencia del bienestar de las personas. Con el tiempo, el pensamiento económico abandonó casi por completo su faceta sociológica y filosófica, para limitarse a las expresiones lineales de los números y las fórmulas. Se convirtió en un saber sin rostro humano, acrítico, para el orden y por encargo. Esta situación permitió que la práctica económica se transformara en una mixtura entre geopolítica y expansionismo extractivo-comercial; una situación que es claramente notoria cuando se atiende a la relación de correspondencia que existe entre los episodios de crisis económica y coyuntura política, con el relanzamiento estratégico del relato del desarrollo a nivel mundial, el cual se ha hecho ostensible bajo diferentes facetas, según la época, a saber: progreso ilustrado para el siglo XVIII, civilización biológica para el siglo XIX y modernización-globalización para el siglo XX.

2 El progreso ilustrado

El origen de la supremacía cultural y económica de Europa en el mundo puede rastrearse desde los llamados «descubrimientos» o, mejor dicho, «encubrimientos» de los siglos XV y XVI (Dussel 1994). La conquista y colonización de nuevas tierras y sociedades más allá del Atlántico superó, en consecución de riquezas y logros territoriales, a cualquier empresa bélica medieval, incluyendo las cruzadas, las campañas sobre el Mediterráneo y África y las expediciones sobre Oriente. La tenencia de vasallos y vastas posesiones más allá de los «límites del mundo» pero, sobre todo, la comparación material, racial y técnica con el Otro conquistado fue afianzando en los reinos de Europa occidental un sentimiento de superioridad, así como imaginarios de universalidad cultural, donde se concebía la superación del hombre en un ideario sociocéntrico asociado, primero, al teocentrismo y al oscurantismo eclesial y, posteriormente, desde el siglo XVIII, a la Ilustración y al liberalismo secular.

El ímpetu de la Contrarreforma y la variación del ideario político en Europa, tras las guerras religiosas, marcaron el origen del Estado moderno, un Estado que halló en la expansión colonial una vía privilegiada de realización (Skinner 1993). Los procesos imperiales de los siglos XV y XVI que trajeron como resultado la invasión del Abya Yala² se encontraban promovidos por esta racionalidad política que, además de arrastrar intereses comerciales asimétricos, imponía con fuerza arrolladora las ideas de la «civilización» occidental; de allí el establecimiento de las dualidades dominación-subordina-

2 Denominación dada desde tiempos prehispánicos por el pueblo originario kuna (o guna) —que ha habitado históricamente las costas del Darién (actual frontera entre Colombia y Panamá)— a lo que hoy se conoce como el «continente americano». La denominación de Abya Yala proviene de la lengua dulegaya y significa «tierra de sangre vital» o «tierra en plena madurez». Las naciones indígenas dieron, desde sus propias lenguas y cosmovisiones, nombres diversos a los territorios de estancia o de paso en el continente; tal fue el caso de los incas y el Tahuantinsuyo, de los mayas y el Mayab, de los maxicas y el Cem Anáhuac y del Vinland de los vikingos.

ción, razón-barbarie y riqueza-miseria, entre otros imaginarios que, tempranamente, aportaron a la construcción contemporánea de la noción de desarrollo. De tal manera, la colonización, como programa de ocupación y encubrimiento del Otro, ha servido para edificar y sustentar el «crecimiento» de las sociedades colonizadoras a expensas de las colonizadas; una situación en la que Latinoamérica, antes que África, Asia y el Pacífico Sur, ha sido un caso representativo de la instauración de los arquetipos occidentales.

Y es que la eclosión epistémica del pensamiento renacentista e ilustrado contradujo la realización providencialista y escolástica del ser humano a través de un concepto clave: el «progreso» (Rist 2002, pp. 32-33). Este concepto alejaba la superstición del futuro del hombre, para acuñarle un nuevo destino bajo las leyes de la razón y la experimentación (Marcuse 1994). Dotado de un carácter antropocéntrico, el progreso señalaba la existencia de condiciones de mejora y crecimiento en la vida humana, a partir de tres valores fundamentales de la modernidad: la ciencia, la lógica legal y la libertad. Este progreso no era más que una variación laica del ascetismo cristiano pues, al igual que en este último, se buscaba la perfección funcional y doctrinal del individuo, pero mediante una racionalidad moderna y burguesa. De hecho, la creencia en el avance humano determinado por la sabiduría puede rastrearse en la mitología grecolatina y en la filosofía clásica (Condorcet 1980, pp. 127-129); sin embargo, solo será a través del proyecto ilustrado de crear una «ciencia global del hombre» basada en el ideal del progreso que surgirá un razonamiento hegemónico con orientación geopolítica y estrechamente vinculado a la programática del colonialismo europeo (Castro-Gómez 2005, p. 42).

De esta manera, la teoría del progreso que, explícita o implícitamente, puede verse en Smith, Condorcet, Turgot, Descartes, Kant, Rousseau, D'Alembert y en empiristas como Locke, Berkeley, Hume, Hobbes y Bacon, solo por mencionar algunos, induce la producción de un punto cero de observación, es decir, el establecimiento de una forma de comprensión del mundo con la que se pretende borrar todo pasado diferencial y toda forma de vida vernácula, para estandarizar una visión definitoria y unidimensional de la existencia humana. Se reinicia así, en virtud de los imaginarios de Europa occidental, la historia de la humanidad, en aras de que pase a ser ritmada por los derroteros epistémicos, políticos y económicos del sistema-mundo moderno, o sea, por la promesa de un destino realizador o «*hybris* del punto final». De esta suerte, «desde la Ilustración científico-técnica del XVII y el XVIII, los científicos de la Naturaleza serán los dueños del alfabeto del mundo físico y los científicos de la conducta humana diseñarán la ingeniería social de la sociedad mundial. Todo parece estar predeterminado [...], sometido a la racionalidad simbólica del cálculo y la medida» (Cifuentes 2010, p. 86). En tal sentido, se puede sostener que la Ilustración creó y propagó, amparada en las ciencias humanas y en función de una

especie de cosmópolis mental, el mito del desarrollo lineal y euro-referencial.

No por nada, durante el absolutismo ilustrado, se manifestó un modelo de Estado burocratizado y tecnocrático, que conjugaba criterios de optimización y maximización económica con principios taxonómicos y jerarquizantes de la población. Es el asomo de una estructura calculadora que mensura la tierra, regionaliza las posesiones y aplica una política sobre la vida para instrumentalizar a la gente con fines ocupacionales, fiscales y militares (Foucault 1999, pp. 168-170; 2001, p. 217). He allí el origen de las ciencias sociales; ciencias en las que, una vez se apropió el modelo naturalista-nomotético, se fundamentó un relato «sobre la historia y la naturaleza humana en la que los pueblos colonizados por Europa aparecían en el nivel más bajo de la escala de desarrollo, mientras que la economía de mercado, la nueva ciencia y las instituciones políticas modernas eran presentadas, respectivamente, como fin último de la evolución social, cognitiva y moral de la humanidad» (Castro-Gómez 2005, p. 42). Las ciencias del hombre emergieron, de este modo, como saberes del orden, de un orden promotor de regularidades y reproductor de leyes generales para el progreso humano.

Denunciando el estancamiento inducido por la tradición eclesial, el pensamiento ilustrado promovió una revaloración de las creencias y prácticas que habían dado sustento a la organización del género humano. Era el momento de reflexionar sobre los principios del Estado, sobre las bases del derecho, sobre el sentido de las relaciones de producción; en definitiva, sobre los fundamentos de la vida social (Parellada 2009, p. 19). Todo ello entrañaba dos fines esenciales: primero, entender los fenómenos que habían sustentado el *statu quo* tradicional y, segundo, proponer los principios racionales que debían gobernarlos; de allí la teoría de Estado, el ideario liberal, el «discurso del método», la economía política y las primeras manifestaciones del historicismo moderno, propuestas intelectuales que manejaban una preocupación confluyente: la cuestión del progreso social (Condorcet 1980, pp. 225-227).

Desde temprano, los sabios e ilustrados europeos asociaron el progreso humano con los adelantos de la ciencia y la técnica, particularmente, con la racionalidad deducida en inventiva que, desde su óptica, permitía el mejoramiento paulatino y acumulativo del bienestar material de las personas. No obstante, es preciso resaltar que «nunca como en los siglos XVII y XVIII el mito del progreso vinculado al ascenso político y cultural de Europa fue tan poderoso» (Cifuentes 2010, p. 86). La dominación del Nuevo Mundo ayudó mucho en este proceso, pues se pensó que la tecnología y la razón europea habían sido cruciales en el sometimiento de poblaciones primigenias que superaban en número a las fuerzas conquistadoras (Rist 2002, pp. 47-48). Dentro de esta lógica, la dominación era un hecho legítimo, casi una ley de la vida: las naciones técnicamente

«desarrolladas» debían imponerse sobre las «atrasadas». Asimismo, la evidencia de la existencia de tierra firme más allá de los límites occidentales del Mediterráneo desmintió el pensamiento confesional según el cual, inspirándose en la Antigüedad clásica, se había sostenido por siglos que, al oeste del estrecho de Gibraltar, no había más que un vacío tenebroso. Haber desmontado ese mito abrió la puerta a nuevos imaginarios y sembró la duda de que quizá, tras la tradición beatífica, se escondía un maremágnum de certezas por descubrir (Arciniegas 2019, pp. 9-10). Los hechos hablaban por sí solos; la razón y la experimentación materializada en tecnología, y un poco de curiosidad aventurera, habían permitido arribar a otros mundos, revelar lo desconocido. Ello dejó una lección aprendida: el logos y la empírea (la ciencia) conformaban un nuevo sendero hacia la grandeza.

Como si se tratara de una sumatoria de acontecimientos, esta incidencia de América en Europa contribuyó a la formación de una confianza extrema en la racionalidad científico-técnica; racionalidad que burgueses e ilustrados utilizaron como sustrato ideológico para sus revoluciones y, consustancial a ellas, como consigna política, económica y cultural, sinónimo de progreso. «Así surgió el sentimiento de que el siglo de la Ilustración era el del progreso indefinido y absoluto de la humanidad, y ello obnubiló con su luz cegadora a los intelectuales burgueses» (Cifuentes 2010, p. 86), a los tecnócratas y a los países colonizados, los cuales vieron en el iluminismo de Europa el desarrollo propio y el del mundo.

Sin embargo, esta mecánica desarrollista entendida como progreso ilustrado no solo se redujo a un asunto formal o abstracto; se materializó con consecuencias sangrientas sobre la vida y las sociedades humanas. Hombres de época como Rousseau y Condorcet notaron que la idea de un progreso sin límites generaba, en la práctica, un irrefrenable accionar depredador. La faceta material del progreso era entendida, a través de un cariz baconiano; esto es, como la dominación y la explotación de la naturaleza mediante el discernimiento científico, los instrumentos técnicos y la fuerza proporcionada por el trabajo humano. El gran dilema, aquí, era que el ejercicio de dominación-explotación y la organización del trabajo implicaban relaciones de sometimiento que sacrificaban el bienestar de muchos por la comodidad de pocos. Era un sistema que proveía de felicidad a unos a expensas del padecimiento de otros (Cifuentes 2010, p. 86; Perrault *et al.* 2001). Al respecto, el marqués de Condorcet (1980) escribía: «Recorred la historia de nuestras empresas, de nuestros establecimientos en África o en Asia. Veréis nuestros monopolios comerciales, nuestras tradiciones, nuestro desprecio sanguinario por los hombres de otro color o de otra creencia, la insolencia de nuestras usurpaciones, el extravagante proselitismo [...], la superioridad de nuestras luces [...]» (p. 227).

En virtud de esta fórmula de progreso, inequitativa por definición y al servicio de la burguesía, florecieron el libre mercado autorregulado y la democracia como formas representativas de los intereses del pueblo y medios realizadores de los individuos. Pese a lo atractiva que pudiera resultar la promesa de autodeterminación, esta era una situación que revelaba una profunda contradicción en el seno del proyecto ilustrado. El progreso entendido como avance y dominio terminaba constriñendo el libre albedrío y el sentido de voluntad, es decir, la libertad; una libertad que, paradójicamente, constituía el eje articulador del relato desarrollista. Ello sucedió porque la noción de dominación, enlazada al mito del progreso, definió el sometimiento de las fuerzas de la naturaleza, aunado al control de todas las especies, incluyendo la humana. De esta manera, el triunfo de la razón y los adelantos científico-técnicos como garantías futuras de bienestar y libertad reposaban sobre una gran antinomia, sobre un reverso nocivo. El progreso civilizatorio había nacido, de esta suerte, enlazado a una práctica degenerativa, a una regresión deducida en esclavitud, en devastación, en pauperización, en exterminio, en ferocidad sobre el congénere. Progreso y regresión serán, entonces, dos componentes teórico-prácticos indisolubles que perfilarán, desde el Cinquecento, la idea del desarrollo moderno.

En el ocaso del siglo XVIII, a los cambios políticos inducidos por la burguesía ilustrada se le sumará la Revolución Industrial; un proceso de inflexión histórica que acarreó el mayor conjunto de transformaciones sociales, económicas y tecnológicas que había experimentado el mundo occidental desde el Neolítico. Esta revolución potenció el sentimiento de grandeza de Europa sobre el globo y creó una «justificación más bien conspicua de la hegemonía» cultural del antiguo continente en el hemisferio (Wallerstein 1999, p. 56). El espíritu de superioridad dio pie a las primeras teorías del evolucionismo biológico que, basadas en la negación del fijismo y en la jerarquización civilizatoria de las especies, se harán muy populares a partir del siglo XIX.

3 La civilización biológica

Podemos dividir las naciones del mundo, *grosso modo*, en vivas y moribundas. Por un lado, tenemos grandes países cuyo enorme poder aumenta de año en año, aumentando su riqueza, aumentando su poder, aumentando la perfección de su organización [...]. La ciencia ha colocado en manos de esos ejércitos armamentos que aumentan cada vez más su eficacia destructiva [...]. Junto a estas espléndidas organizaciones, cuya fuerza nada parece capaz de disminuir, existe un número de comunidades que solo puedo describir como moribundas [...]. En esos Estados, la desorganización y la decadencia avanzan casi con tanta rapidez como la concentración y aumento de poder en las naciones vivas que se encuentran

junto a ellos. Década tras década, cada vez son más débiles, más pobres y poseen menos hombres destacados o instituciones en los que poder confiar [...]. En ellas no solo no se pone remedio a la mala administración; es un nido de corrupción [...]. Por una u otra razón, por necesidades políticas o bajo presiones filantrópicas, las naciones vivas se irán apropiando gradualmente de los territorios de las moribundas y surgirán rápidamente las semillas y las causas de conflicto entre las naciones civilizadas [...] (Gascoyne-Cecil 1898).

Este es un fragmento del discurso que el primer ministro inglés Robert Gascoyne-Cecil, más conocido en el mundo político como lord Salisbury, pronunció en el afamado teatro londinense Royal Albert Hall, en mayo de 1898. El discurso del jefe de Estado del Imperio británico no solo constituía una arenga que sublimaba los alcances de la nación anglosajona y exaltaba la «magnificencia» de la clase política del Reino Unido, esta era una alocución inspirada en el relato vivo de la modernidad eurocéntrica, ese relato que se había convertido en el paradigma universal de la humanidad y que nacía de las interpretaciones positivistas y biologists de lo social (Marcuse 1994). Dicho paradigma se justificaba mediante la tergiversación de los principios de la «selección natural» de Charles Darwin, cuyo reproducionismo diferencial fue transformado en un postulado teleológico universal, en un argumento científico al servicio de la política y de la ingeniería social, para legitimar la dominación de unas «especies» sobre otras (Spencer 1864). La configuración de esta «ley de la humanidad», donde primaba la sobrevivencia del «más fuerte» frente a la extinción del «más débil» o, como citaba Darwin ([1859] 1877), de aquellos miembros de la población que, bajo condiciones de competencia por la vida, «logren una probabilidad mayor de sobrevivir y, de este modo, ser *naturalmente selectos*» (p. 16), involucraba una analogía biológica donde debía sobrevivir el «más apto» y perdurar quien tuviera «mayores probabilidades de triunfo en la lucha por la existencia» (p. 301). Como en la naturaleza nacen más individuos de los que pueden subsistir, habrá «consecuencias pequeñas de una ley general que lleva a la mejora de todos los seres orgánicos, a saber: la de multiplicar, variar, dejar vivir al más fuerte y morir al más débil» (p. 310). Tales consignas, puestas al servicio del imperialismo decimonónico, de sus relaciones internacionales pero, sobre todo, de sus intereses económicos, imponían un violento y asimétrico horizonte civilizatorio, a través del cual se instituían unos rasgos definitorios en la organización de la vida en el hemisferio (Escobar 1999, p. 330).

El auge científico, tecnológico y económico que inauguraron las revoluciones industriales, entre el último cuarto del siglo XVIII y los primeros lustros del XX, fue posible gracias al extractivismo sin cuartel y a la explotación de mercados cautivos, o sea, al nuevo reparto colonial del mundo (neocolonialismo), que comenzó a fraguarse desde el siglo XIX, bajo las banderas del liberalismo imperial. Tanto el *take off* («despegue») de la economía de mercado como la Belle Époque (Bella Época) constituyeron momentos de crecimien-

to, bienestar y prosperidad burguesa en Europa y el Norte global, pero tal florecimiento de Occidente contenía una contraparte oscura y siniestra, una «Horrible Época», que vivían millones de obreros pauperizados, cientos de miles de mujeres y niños explotados en fábricas y, en la hambruna, millones de esclavos en minas y plantaciones, y decenas de naciones conquistadas o recolonizadas. Al parecer, la fe en el capital, y la excesiva confianza en la ciencia y el progreso ilustrado como desarrolladores de la humanidad, de manera inexorable, acarrearán repercusiones sumamente agraviantes sobre vastos sectores sociales.

De hecho, las revoluciones industriales del siglo XIX son hijas de una historia sombría. La primera de estas revoluciones se financió con el expolio de riquezas y con la muerte de millones de nativos en América y África, mientras que la segunda lo hizo con el oro de California; un oro cuya extracción requirió de la esclavización masiva de inmigrantes y del despojo sistemático de los pueblos amerindios, en lo que se conoció popularmente como la «Conquista del Viejo Oeste». De este modo, el capitalismo que nacía y despegaba jalonado por las transformaciones de la industria era fruto de una idea de progreso que, en la práctica, hacía que el sometimiento de la naturaleza se volviera contra la misma sociedad, dejando en entredicho la promesa universal de libertad. En estas circunstancias, el progreso parecía ser un acto selectivo, pues la marginalidad de unos garantizaba la tenencia de otros o, en términos macrosociales, la degradación de unas naciones aseguraba el desarrollo de otras.

Este aparente orden natural de las cosas se afianzó en el escenario geopolítico con el neocolonialismo³ y se justificó, a nivel social, bajo la retórica científica del orden biológico. La perpetuación de las antiguas estructuras económicas y de las instituciones coloniales, incluso en países que habían logrado la separación política de los imperios atlánticos, llevó a pensar que estaban destinadas por ley evolutiva a permanecer bajo una situación de dependencia y en un formato periférico de inserción al mercado mundial. La situación de «debilidad» y de «pobreza» que vivían estas «naciones satélites» respaldaba la idea de que su realización se hallaba en la asimilación de la ideología colonizadora que irradiaba el Norte global como misión civilizadora (Hobsbawm 2010; Wallerstein 2005, pp. 10-11).

En el biologismo consecuente del pensamiento ilustrado y vigorizado por el positivismo decimonónico, se contempló a la sociedad y los fenómenos sociales como organismos vivos. Ello indujo una clasificación y verticalización de las formas de vida que diferenciaba la riqueza biológica y la superioridad intelectual entre las especies. Los seres humanos, por supuesto, no estuvieron exentos de este ejercicio de especiación. El antropólogo Lewis Morgan ([1877] 1971), por ejemplo, propuso una secuencia progresiva y teleológica de la cultura humana, según tres estadios ascendentes: salvajismo,

3 Se refiere al sistema social y económico de dominación y explotación que, en el contexto del siglo XIX, bajo el prefijo «neo-», se transformó en una práctica geopolítica, que relanzó el mercantilismo, el monopolismo industrial y el imperialismo cultural como mecanismos de control político y tutela productiva. El neocolonialismo permitía una relativa independencia y soberanía interna de los Estados sujetos, a través de un sistema económico y de gobierno dirigido desde fuera (Nkrumah 1996).

barbarie y civilización. Cada uno de estos momentos evolutivos se hacía distintivo conforme el «nivel de adelanto» que presentaran: la organización social y política, el uso de herramientas y tecnologías, el tipo de creencia religiosa, la complejidad de las relaciones materiales y los patrones de reproducción. Estos criterios, de supuesto desarrollo de la cultura, mantenían referencias raciales y biotípicas; por ello, el avance, el ascenso y el futuro siempre se observaban en los pueblos caucásicos, en las sociedades del Atlántico Norte, mientras que las comunidades no euroascendentes, casi siempre ubicadas al Sur del mundo, eran vistas como un remanente del pasado o, lo que es lo mismo, la versión deficitaria de la humanidad contemporánea. El mensaje principal de este postulado evolucionista era «que las culturas conocidas se encontraban en alguno de estos estadios y que todas ellas habrían de pasar por esos estadios de forma lineal en su camino hacia la civilización propia de los países avanzados» (Parellada 2009, p. 21).

Así pues, el mito del progreso asociado al biologismo social transformó el *continuum* antropofísico y las formas particulares de organización política, económica y cultural de las naciones de Europa central, en los elementos definitorios del concepto de civilización universal. El etnocentrismo europeo, así como la manifestación arquetípica y racial de la realización humana, demostraban que el desarrollo se reducía a un ejercicio de blanqueamiento y entreguismo con pretexto civilizador (Rist 2002, pp. 52-53).

Bajo esta perspectiva, la civilización, en tanto conjunto de creencias, valores y sistemas de ordenamiento humano, se significó como el estadio mayúsculo en la escala de «evolución cultural». En esta concepción naturalista y unidireccional de la condición social, subyacían las ideas de orden y progreso, las cuales prometían una suerte de perfeccionamiento a través de los principios de la modernidad europea (Marcuse 1994, p. 222). De entonces acá, la «civilización», el «progreso» o, mejor dicho, el florecimiento de los grupos humanos alrededor del mundo se halló determinado por las nociones unidimensionales de la visión occidocéntrica.⁴ La civilización se definió, en este sentido, en función de un orden biológico, de una organización natural de la vida, de una biopolítica inherente a la existencia, donde el blanco y las costumbres del blanco eran superiores y, por tanto, modelo de referencia global.

La mimesis de la historia de la condición occidental se convirtió, de esta manera, en la hoja de ruta para las naciones «pobres», «débiles» y «moribundas» que, forzosa o voluntariamente, y so pena de sus costumbres y formas de organización propias, se sumaron al proyecto civilizatorio. Sin embargo, el «progreso» de tales naciones no sería posible sin antes sobrevivir a la «presión filantrópica» de las «naciones vivas» y poderosas, las cuales reclamaban su natural derecho a valerse de los «seres inferiores», para mantener su posición privilegiada dentro de un sistema social, organizado

4 El término «occidocéntrico» proviene de la expresión estereotipada de «occidente», como vocablo autoidentificador utilizado, por lo regular, para denominar a determinadas regiones y sociedades del mundo, cuya ubicación geográfica puede ser relativa, pero donde se manejan relaciones de dependencia material y comparten ciertos lazos culturales. Tales relaciones y lazos se derivaban, fundamentalmente, de la economía de mercado capitalista, de la tradición religiosa judeocristiana y de la apropiación de la ciencia positiva como modelo de conocimiento universal. El sufijo «-céntrico», por su parte, denota la cualidad absoluta de occidente, la forma como se sitúa en tanto eje de saberes y acciones, la manera como se centran en torno a él las instancias apegadas que lo nutren y perpetúan (Huntington 2015, pp. 45-47).

al estilo de una cadena trófica (Rodney 1982, pp. 15-16; Rist 2002, p. 63).

Precisamente, el discurso del primer ministro inglés a finales del siglo XIX constituía una arenga neocolonial, en la que se vendía la idea de la civilización como un proceso de integración, determinado por relaciones asimétricas que se justificaban en un supuesto orden natural. El paternalismo y la dominación de las «naciones vivas» hacia las «naciones moribundas» dejaban manifiesto un fuerte sentimiento de superioridad en el seno de las potencias industriales, las cuales se hallaban ciegamente convencidas de su hegemonía y preeminencia, debido a la influencia política y económica que habían alcanzado a nivel mundial: el incremento descomunal del poder militar, el auge cultural y urbanístico de la Belle Époque y la era victoriana, la maquinización e industrialización, los avances científicos y las innovaciones tecnológicas de amplia trascendencia para la humanidad (teléfono, automóvil, avión, etc.), así como el control territorial y administrativo ejercido en África, Asia, Oceanía y, fragmentariamente, en América (Rodney 1982, p. 14; Escobar 2005, p. 18). Alimentaron un espíritu de supremacía socio-racial por parte de las naciones «civilizadas», cuyos Estados se sentían llamados a cumplir un «destino manifiesto» por la conquista del mundo. El expansionismo imperial⁵ y la dominación colonial de otros pueblos se transformaban, así, en el destino de las potencias occidentales, pues solo a través de esta vía podían alcanzar el progreso pleno y la realización de sus sociedades.

De la misma manera que lo hicieron los imperios español y portugués en el siglo XVIII, los imperios decimonónicos como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia o Rusia y, fuera de Europa, Estados Unidos y Japón, colonizaron pueblos y se anexionaron países, con la finalidad de capturar entornos que les proveyeran de materias primas a muy bajo coste y les aseguraran mercados para la venta rentable de sus productos elaborados, a propósito de la Segunda Revolución Industrial (1850-1914). Era el mismo sistema de explotación y clientelización colonial, pero adaptado a los nuevos tiempos (Rist 2002, pp. 60-62).

A causa de su temprana revolución burguesa y de su rápida transición del modo de producción feudal a la economía de mercado, el Imperio británico tomó la delantera en la carrera industrial y geopolítica, afirmando un lugar preponderante en el centro de la economía-mundo. Inglaterra fue, durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX (hasta la Gran Guerra), la potencia número uno del mundo, o sea, fue el eje integrador de las economías mundiales (Hobsbawn 2010, p. 75; Wallerstein 2005, pp. 10 y 16). Ello, por supuesto, le otorgó un papel sumamente influyente en el plano de las relaciones políticas y comerciales internacionales, pero también la convirtió en el corazón de las crisis económicas de escala global.

5 Se refiere al imperialismo como doctrina política fundamentada en la dominación y extensión de la autoridad de un pueblo o Estado sobre otro(s). Aunque el imperialismo se concibe bajo diferentes acepciones según la época, puede entenderse, en este caso, como el uso de la fuerza política de un Estado central dentro de la economía-mundo para imponer estructuras que le resulten favorables (Wallerstein 2005).

De esta manera, el advenimiento de la Gran Depresión (Long Depression) entre 1873 y 1896 abrió, para buena parte de Europa y Estados Unidos, pero especialmente para Inglaterra, un período de profunda recesión económica, que llegó a poner en vilo la hegemonía imperial británica, asegurada bajo la figura de la Commonwealth. La solución al peligroso *impasse* se halló a través de dos vías: primero, cambiando la línea de análisis económico y, segundo, relanzando los relatos de producción cultural. Durante el último cuarto del siglo XIX, en respuesta a la crisis, la Escuela inglesa de Cambridge, junto a los franceses de Lausana y la escuela austriaca, reformularon las consideraciones de la economía clásica. La importancia del estudio del valor previo en la concepción humana como paso necesario para generar oferta y formular precios en el mercado fue reemplazada por la idea de que la realidad económica se reducía casi exclusivamente a una red de transacciones comerciales. Dentro de esta perspectiva, el individuo debía habituarse y ajustarse a las fuerzas del mercado, no el mercado a los individuos, tal como se pregonaba en el pensamiento clásico (Galbraith 2009, pp. 141-145).

La condición del equilibrio puesta en el consumidor, quien estaba obligado a igualar la proporción de su poder adquisitivo con los precios determinados en el mercado —entendiendo «mercado» como el ámbito sustantivo de intercambio de bienes y servicios—, no fue la única novedad del planteamiento neoclásico. Junto a una noción del valor más centrada en el cambio que en el uso, este planteamiento desplazó la economía política, y sus discusiones sociológicas y filosóficas, para instaurar las formulaciones lógicas y el razonamiento matemático dentro del pensamiento económico. Ocurre, entonces, una deshumanización intelectual de la concepción de las relaciones de producción, naturalizándose la consciencia financiera, mensurativa y maximizadora como forma unívoca de precepción de la realidad. Nace el *homo œconomicus*, ese hombre capaz de razonar sistemáticamente sobre la eficacia de un medio para el logro de un fin, pero impedido para entender socialmente su propio entorno y desprovisto de la facultad de sensibilizarse por las mismas problemáticas humanas que lo circundan e incluso afectan. En otras palabras, es una fiera económica, un «monstruo antropológico» que hace que la persona se pierda como horizonte y sentido en las relaciones materiales (Bourdieu 2002).

Para paliar la crisis, además de la reorientación del análisis económico que dio origen a la economía ortodoxa, tradicionalmente conocida como *mainstream* («corriente principal»), el Imperio británico se valió de las analogías biológicas del evolucionismo social, para poner en vigencia en sus colonias y posesiones satélites la «teoría de la degeneración de la raza humana»; un relato civilizatorio sustentado en conclusiones científicas donde se entendía la razón de la decadencia de las sociedades y la causa de su «condición inferior» en el desapego al orden y el progreso de corte metropoli-

tano. Como estrategia de sujeción y producción cultural, la teoría de la degeneración se popularizó, lo que creó profundos complejos y angustias en el seno de las sociales periféricas. Occidente les había vendido una enfermedad, una lectura patológica de su estado orgánico y moral, que solo era corregible mediante el tratamiento universal que ofrecía el desarrollo occidental (Escobar 2005, p. 18).

Sin embargo, tal desarrollo era, en la práctica, un asunto medido y constreñido; constituía un ejercicio apadrinado donde, por cuestiones de orden natural, se debía cumplir un papel socioeconómico subalterno. Por su parte, el centro de la economía mundo, representado en las potencias industriales, dictaminaba las relaciones de poder, los roles en el sistema productivo y las pautas socio-culturales. Este era el progreso neocolonial deducido como desarrollo (Braudel 1984, pp. 97-98); una narrativa en la que se legitimaba el sometimiento, la explotación y la deculturación como fórmula de salvación para las «naciones moribundas» e «inferiores». En este plano, solo la supremacía de la civilización con su modelo económico asimétrico y sus imperativos políticos y morales podían sacar a las sociedades salvajes y bárbaras de su absoluta «degradación».

Así pues, según este metarrelato, la única manera de atenuar la «degeneración» social era emulando la historia de las «naciones vivas». Como comunidad política, se podían tomar dos caminos: uno, convertirse directamente en colonia o protectorado de algún Imperio occidental; otro, remedando las experiencias y modelos de las potencias, bajo el ideal de la civilización importada. En ambos casos, se asumiría un rol subalterno, aceptando la función asignada en la organización económica (productores de materias primas y consumidores cautivos de productos elaborados), al igual que la posición dada en el espectro político (dominio o gobierno satélite) y, por supuesto, la condición señalada en la jerarquía social (atrasados, pobres y emergentes) (Escobar 1999, p. 328).

En definitiva, así como el proceso colonial de los siglos XVI al XVIII dio una condición de posibilidad a la Primera Revolución Industrial, gracias a la acumulación de riquezas a partir del saqueo, el genocidio y la esclavización sistemática de la población indígena americana y africana, el neocolonialismo de los siglos XIX y XX, bajo las mismas modalidades de explotación y clientelización del Antiguo Régimen, pero utilizando una estrategia de dominación cultural menos religiosa y más científica, al tiempo que un sistema político de sujeción donde se conjugaba militarismo con diplomacia, permitió el desencadenamiento de la segunda gran transformación de la industria y, con ella, el despegue definitivo del capitalismo.

El paradigma del evolucionismo cultural y la idea consecuente de civilización biológica sembraron en el imaginario colectivo de los pueblos la creencia en la superioridad de Occidente; un hecho que le otorgó al Norte global una nueva potestad colonizadora, así como la facultad de ser el creador de una historia común, en la cual la

ocupación y la dominación eran empresas necesarias para fundar el progreso en las sociedades «subcontinentales». La analogía naturalista del fenómeno social borró la especificidad de los grupos humanos y construyó un referente existencial, que hacía ver solidaridad en el crudo avance de la intervención colonial.

4 La modernización

Para entender el paso del desarrollo como civilización biológica, al desarrollo como modernización, es necesario tener en cuenta las coyunturas políticas y económicas del siglo XX, reparando en los programas desarrollistas y en los proyectos hegemónicos de producción cultural que dichas coyunturas estimularon. Las relaciones internacionales, desde la primera posguerra, merecen una revisión especial, pues la decadencia industrial y socioeconómica de Europa tras la confrontación bélica a escala global permitió que el centro del sistema-mundo moderno se trasladara de Inglaterra a Estados Unidos. A partir de 1918, la política exterior estadounidense será, entonces, determinante para comprender la variación del paradigma civilizatorio occidental en el hemisferio.

En tal sentido, el corolario de Roosevelt se presenta como una tendencia diplomática crucial para descifrar la especificidad del relato contemporáneo del desarrollo. El corolario constituyó un relanzamiento de la Doctrina Monroe, esto es, de la antigua creencia puritana en el Destino manifiesto de Estados Unidos, un Destino donde la nación del norte se reconocía como la elegida por el designio divino para expandirse por el mundo en defensa de la libertad. Marcado el destino, con el corolario de Roosevelt, se buscó expandir los intereses comerciales y territoriales de Estados Unidos en el Pacífico Sur, y en América Latina y el Caribe. La idea era consolidar una especie de integración regional apadrinada y dirigida desde Washington que permitiera contrarrestar cualquier intromisión de los otrora imperios coloniales en el continente. No obstante, el propósito de contener la posible intromisión de las potencias europeas en los países que habían logrado la separación política de las monarquías allende el Atlántico otorgaba a Estados Unidos una facultad sin igual de policía internacional, dejando a su disposición una carta abierta de acción continental (Hunt 1987, Glinkin 1984).

De esta manera, la integración propugnada por el corolario de Roosevelt daba vía libre al ejercicio violento y a la intervención armada del Gobierno de Estados Unidos cuando este considerara que se vieran amenazados sus ciudadanos, bienes o inversiones en otros países de la región. Las llamadas «naciones impotentes», carentes de industria y poder militar, por lo regular, ubicadas al sur del trópico de Cáncer, se veían sometidas a un tipo de política que pa-

recía ajustarse a un viejo y conocido proverbio africano: «Habla suavemente y lleva un gran garrote; así llegarás lejos». Estados Unidos se había atribuido el papel de restablecedor del orden comercial y político; por ello, primero, hablaban cordialmente con los mandatarios locales, para presionar exenciones arancelarias y privilegios extractivos y, si no obtenían resultados favorables, recurrían a la acción bélica, utilizaban la diplomacia del cañonero, la política del Gran Garrote (Big Stick), para exigir prebendas o instituir regímenes convenientes para sus intereses. Así, en un discurso pronunciado en diciembre de 1904, Roosevelt (1905) dejaba claro que «toda nación cuyo pueblo se conduzca bien puede contar con nuestra cordial amistad. Si una nación demuestra saber cómo actuar con eficiencia y decencia razonables en asuntos sociales y políticos, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no tiene por qué temer una intervención de Estados Unidos» (p. XII).

Allí, quedaba plasmada la esencia del panamericanismo, ese proyecto de integración americana que nació en aposición a la restauración monárquica, pero que terminó convirtiéndose en un agreste mecanismo de liberalización del intercambio comercial y de apertura de territorios de explotación. La frase «América para los americanos» adquiere su sentido literal dentro del proceso expansionista de la estrella del norte; se trata, básicamente, de una ampliación de la frontera norteamericana, o sea, de una «América para los estadounidenses». Sin embargo, es necesario tener presente que el panamericanismo no fue solamente «hablar suave» o, en su defecto, «dar garrote». En esta estrategia diplomática, emergieron las primeras manifestaciones del relato modernizador, un relato que será crucial para fundamentar las narrativas del desarrollo en el siglo XX.

La antropología y la sociología decimonónica habían permitido determinar científicamente que existían dos tipos de sociedades: orgánicas (modernas) y mecánicas (primitivas). De acuerdo con los cánones de la modernidad, las sociedades orgánicas eran superiores, debido a que manejaban funciones especializadas y una marcada división del trabajo (Durkheim 1967). Ello explicaba la expansión de su industria, su acelerada urbanización, su crecimiento poblacional y económico y la dominación racional-positiva que ejercían sobre el entorno natural. Las sociedades que no poseían estas características performativas, por lo regular, figuraban como «decadentes», «impotentes» e «inmaduras»; todas consecuencias de no haber construido un rumbo seguro hacia la modernización.

Bajo esta lectura lineal de lo social, se inspiraba el panamericanismo o, mejor dicho, la doctrina para la comunidad de intereses de Estados Unidos, donde se estimaba a las naciones del sur como un concierto de territorios desorientados, huérfanos e inmaduros, los cuales requerían de injerencia externa, apadrinamiento e inversión; siempre, por supuesto, con condiciones favorables para la potencia «auxiliadora». Los gobernantes norteamericanos desplegaron en el

continente una empresa geopolítica que, a semejanza de las maniobras coloniales de Europa central del siglo XIX, se legitimaba en la doctrina de la intervención y se orientaba a la creación de un bloque económico y político, capaz de responder a los intereses metropolitanos (Glinkin 1984; Rist 2002, p. 61). Dos grandes demostraciones de este despliegue integracionista fueron la fundación de la institución financiera regional que, más tarde, recibiría el nombre de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la construcción de la carretera Panamericana, que conectaba con el continente desde Alaska hasta Tierra de Fuego, con una breve interrupción en el tapón del Darién.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, esta empresa geopolítica va a ensanchar sus fronteras. Estados Unidos logrará mayor representatividad a nivel global, debido al debilitamiento y a la devastación de las potencias al otro lado del Atlántico. La nación del norte podrá trascender el bloque interamericano, no solo abasteciendo a una Europa en ruinas que solicitaba auxilio, sino también llevando su influencia política y capitales a África y al Próximo Oriente. La misma creación de la Sociedad de Naciones (SDN), tras la firma del Tratado de Versalles, le dio a Estados Unidos un protagonismo sin igual. Al ser la única potencia fortalecida después de la guerra, la nación americana conquistó un lugar decisivo en la tarea de reorganizar la política global. En el Pacto de creación de la Sociedad de Naciones como primera institución permanente de cooperación internacional, surgió el problema de qué hacer con las colonias de los Estados vencidos, particularmente, con las posesiones alemanas y con los dominios del fragmentado Imperio otomano. En la resolución de este asunto, el presidente estadounidense Woodrow Wilson logró una victoria bastante rentable. Las colonias pasarían a ser «mandatos» administrados por Francia e Inglaterra, pero con puertas abiertas a la inversión y a la política económica norteamericana (Rist 2002, p. 72).

La razón por la que a aquellas colonias no se les otorgó la independencia radicaba en un hecho que resulta muy importante para entender la especificidad del desarrollo occidocéntrico del siglo XX. En el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, se estableció que las posesiones extraeuropeas de los imperios derrotados no podían quedar sin tutoría administrativa, debido a que eran pueblos incapaces de gobernarse a sí mismos en las condiciones del mundo moderno. Era la primera vez que, en un discurso geopolítico, se apelaba a la expresión «grado de desarrollo», con el fin de verticalizar las formas de realización social y, por su intermedio, avalar relaciones de sujeción (Rist 2002, pp. 72-74). En este sentido, existían naciones adelantadas que, a razón de sus recursos, experiencia y nivel de desenvolvimiento, estaban llamadas a ejercer soberanía y autoridad sobre los pueblos atrasados e inermes. Nacía, de esta manera, la lógica del desarrollo como asistencia, una asistencia que disimulaba el anexionismo bajo el ropaje humanitario de las cruza-

das «contrabarbáricas» que libraban las potencias coloniales. Pero, «más allá de los intereses económicos y políticos que estos planteamientos pudieran entrañar, subyacía en ellos un propósito fundamental: la reproducción de unos valores universales, a saber: la civilización, el bienestar material y moral, el progreso social» y la modernización (Rist 2002, p. 74); todos elementos de la cultura dominante que prometían conducir algún día a las «sociedades incapaces» a una existencia próspera e independiente.

La autoridad de Estados Unidos como potencia mandataria, y como vigía del paradigma civilizatorio y de su racionalidad, se mantuvo incólume por más de una década hasta que, en octubre de 1929, la burbuja financiera estalló, exponiendo las falencias del mercado autorregulado y los principios de la corriente marginalista (Hobsbawn 1999, pp. 92-95). Tal como había ocurrido con la Gran Depresión del último cuarto del siglo XIX, el crac del 29 y la profunda crisis económica que devino en la década siguiente provocaron una reorientación del análisis económico y, consustancial a ello, un relanzamiento del discurso del progreso. Así pues, comienza a materializarse la idea de un Estado benefactor, proveedor de servicios y garantista de derechos sociales; una idea que hundía sus orígenes en el pensamiento ilustrado y en el cooperativismo del socialismo utópico, que más tarde retomará Polanyi (1989) en su crítica al liberalismo económico.

La gran intención detrás del Estado benefactor —que ya había conocido algunos antecedentes en los países de Europa central bajo el nombre de Estado social o asistencia pública— era encontrar medidas de rehabilitación para lograr reponerse de la recesión previniendo, con ello, una potencial fuga de los países hacia el sistema soviético; sistema que había salido ileso de la Gran Depresión. Asimismo, Estados Unidos, siendo la economía de mayor envergadura, se vio en la obligación de convertir el progreso del «Gran Garrote» en una política de sujeción disimulada, concesionaria, asistencialista y de «Buena Vecindad». Así, es lanzado en 1933 el New Deal, un Nuevo Trato de planificación económica y de «dignificación social del mercado», donde se redefinía la relación centro-periferia, descentralizando la producción industrial de las potencias occidentales e incentivándola en los países satélites (Hobsbawn 1999). Era preciso moderar el intervencionismo, promover la industria de sustitución de importaciones, incentivar el mejoramiento de la infraestructura y política fiscal, estimular de redistribución de tierras, fomentar el saneamiento y la educación; en suma, modernizar, insertar decididamente a las regiones «subcontinentales» en la economía de mercado, con el propósito de convencerlas de las bondades del capitalismo y de la conveniencia del modelo de desarrollo occidental (Galbraith 2009, p. 230).

Podría decirse que el New Deal, incluso más que el Pacto de la Sociedad de Naciones, es el proyecto político-económico que sienta

el más claro precedente de la noción de desarrollo en la primera mitad del siglo XX; un desarrollo que aparece jalonado por el ímpetu regulado de la modernización y de la mundialización del aparato productivo, así como de la organización social. En la formación de esta idea, contribuyeron sobremedida los postulados keynesianos sobre el dirigismo económico y sobre la excepcionalidad del equilibrio, así como el análisis microsocioeconómico propuesto por el institucionalismo original norteamericano. Sin embargo, es necesario puntualizar que, con el «Nuevo Trato», no se pretendía zanjar de forma absoluta las desigualdades socioeconómicas entre las naciones; el plan era darle a cada comunidad política una «justa» parte; otorgarles alguna posibilidad de avance, para así asegurar más miembros activos, funcionales y dinamizadores del modo de producción. La misma necesidad de construir relaciones de cordialidad y solidaridad hemisférica para cerrar filas contra las potencias del Eje, al estallar la Segunda Guerra Mundial, dio mayor significancia al Nuevo Trato; por esta razón, en el plano político, Estados Unidos sustituyó la invasión militar directa por el empleo de dictadores militares locales en las llamadas «repúblicas bananeras».

La relación entre las grandes depresiones y las coyunturas políticas con los procesos de reformulación económica, vinculados a la edición de las narrativas de dominación cultural, queda demostrada de nuevo al observar los acontecimientos históricos de la segunda mitad del siglo XX. En el ocaso de la Segunda Guerra, Estados Unidos afianza su preponderancia hemisférica y, aprovechando el momento coyuntural, ajusta para su provecho las relaciones comerciales y financieras mediante los Acuerdos de Bretton Woods, que permitieron la creación del Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la extensión del dólar como moneda de referencia global (Escobar 2005, p. 19). Es, en ese momento, «que se incorpora al acervo intelectual de Occidente el concepto moderno de desarrollo» (Palenzuela 2012, p. 52).

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en octubre de 1945, se refundó el estado de bienestar, con la finalidad de hacer frente a un nuevo enemigo del modelo convencional: el comunismo internacional. El inicio de la segunda posguerra abrió la puerta a una nueva confrontación global protagonizada por dos bandos bien definidos: Occidente y el Bloque del Este. Esta bipolarización del mundo era fruto de una guerra no declarada, en la que se buscaba la expansión de dos fórmulas societarias contrapuestas: el capitalismo y el socialismo. La competencia por ampliar las zonas de influencia ideológica y económica era voraz y oscilante, así que Estados Unidos decidió definir una geopolítica del pensamiento, para contrarrestar la acogida del marxismo intelectual. En enero de 1949, dicha geopolítica quedará fielmente expuesta en el discurso de posesión del presidente estadounidense Harry Truman, quien connotó el concepto de «desarrollo» como civilización industrial y como apropiación de la cultura del Norte global (Escobar

2007, pp. 19-20 y 63). A partir de entonces, las invenciones discursivas sobre la pobreza se hicieron análogas de la categoría de subdesarrollo. En consecuencia, los países se vieron cautivados por una campaña política donde se utilizaba el dualismo progreso-atraso y la relación binaria superación-imposición para legitimar la hegemonía estadounidense y justificar su intervencionismo. «De repente —dice Esteva (2000)— se creó una nueva percepción de uno mismo y del otro. Se usurparon y se metamorfosearon con éxito doscientos años de construcción social del significado político e histórico del término desarrollo» (p. 69).

No por nada, bajo este relato, el planeta se vio georreferenciado y parcelado. Todo territorio que se encontrara al sur del trópico de Cáncer, exceptuando las «Nuevas Europas», se concebía como atrasado, pobre y subdesarrollado; es decir, hacía parte del «Tercer Mundo». De manera inversa, el «Primer Mundo», industrializado y floreciente, se encontraba al norte del mencionado paralelo y al oeste del meridiano de Greenwich; lo demás era el «emergente» y beligerante Segundo Mundo comunista. La construcción y el triunfo del Tercer Mundo como estrategia de acción expansiva (Rist 2002, p. 165) articularon «un aparato eficiente que relacionó sistemáticamente las formas de conocimiento con las técnicas de poder» (Escobar 2007, p. 35). Este dispositivo de la colonialidad del poder «confirió hegemonía global a una [...] historia puramente occidental, robando a las gentes y pueblos de distintas culturas la oportunidad de definir las formas de su vida social» (Esteva 2000, p. 73).

Para no ser objetada, la metáfora universal del desarrollo se respaldó de nuevo en la ciencia; en esta ocasión lo hizo a través de los argumentos estructural-funcionalistas de la teoría de la modernización; una teoría conservadurista orientada a replicar los análisis de la sospecha de la Academia activista, cuya denuncia de la dependencia parecía ganar buena aceptación en el mundo. La teoría de la modernización, más que una propuesta intelectual, constituyó la tesis doctrinal de la política exterior estadounidense a partir del «Trato Justo» declarado por Truman. La teoría respondía a la principal preocupación del Bloque Occidental durante la Guerra Fría: el llamado fracaso de los países del «Tercer Mundo» en incorporar sus economías al sistema capitalista, un fracaso o «rezago» que podía conducir a la periferia hacia el comunismo. Según la tesis principal de la modernización, se retomaba el evolucionismo social morganiano y durkheimiano para clasificar y jerarquizar a las sociedades en dos grupos: modernas (orgánicas) y tradicionales (mecánicas). Según esta visión teleológica, las sociedades modernas eran superiores y completas, en tanto que las tradicionales inferiores y deficitarias. Por ello, el destino natural de las segundas era remedar el camino de las primeras, ya que solo así podían conquistar el «desarrollo» (Rostow 1960, Lerner 1958). No había espacio para fórmulas alternativas de realización o para modelos paralelos, pues todo

lo que difiriera de la receta del progreso occidental se alejaba de la modernidad y, por ende, era atraso.

Pero no todo se redujo a una simple propuesta intelectual: la estructura mental de la modernización se materializó en programas de ajuste y rehabilitación. Así, tempranamente, vio la luz el New Deal; luego apareció el Plan Marshall, con la intención de restaurar a las potencias de Europa occidental para mantenerla lejos del influjo soviético; más tarde, se refrendará el integracionismo panamericano y, con base en él, surgirá la Alianza para el Progreso, un programa de «seguridad» y «desarrollo» donde se tendrá como objetivo fundamental prevenir la irradiación de la Revolución cubana en el continente. Con todo, la consigna era clara: había que recrear al mundo para servirse de él (Rojas 2010).

El desarrollo de la modernización tenía una receta específica. Para alcanzarlo, había que trabajar en seis puntos clave: primero, industrializarse, con el propósito de diversificar las estructuras productivas; segundo, integrarse económicamente, estableciendo mayores acuerdos comerciales; tercero, reformar el agro, para incrementar la utilidad de la tierra; cuarto, modernizar y expandir la educación, con el fin de formar mano de obra calificada; quinto, incrementar la esperanza de vida de la gente con programas de saneamiento, salud y construcción de vivienda pues, entre más amplia fuera la edad productiva de los trabajadores y mayor fuera el número de consumidores, mayor sería la tasa de crecimiento económico y, por último, militarizar y policizar la vida nacional para garantizar el control social (Rojas 2010, p. 97). Todos estos ingredientes, en su «justa» proporción y bajo prescrita ejecución, respondían a la fórmula compositiva del orden y el progreso que conducía a las naciones hacia el «éxito».

Después de la Conferencia de Bandung —la reunión que celebraron en Indonesia en abril de 1955 los principales líderes independentistas de África y Asia para rechazar el colonialismo y crear lazos de cooperación— aparecieron, de la mano del pensamiento poscolonial, algunas iniciativas con las que se buscaba conciliar el desarrollismo occidental con la solución de los desequilibrios sociales del Sur global. Tal fue el caso de los economistas indios Pranab Bardhan y Amartya Sen, quienes denunciaron el reduccionismo económico del desarrollo convencional y propusieron que, además de ingresos y servicios de mercado, los pueblos requerían para su realización de libertades políticas, de oportunidades sociales, de garantías de transparencia, de seguridad protectora; en definitiva, del fomento de las capacidades reales que permitieran transformar efectivamente los derechos en libertades (Sen 2000, p. 19). Desde Latinoamérica también se hizo un aporte a esta línea de análisis. En los años setenta, la Cepal centró su atención en la desigualdad social y en la diversidad productiva de los países «emergentes». Con base en ello, recomendó no concebir el desarrollo como un hecho

monolítico, sino como un asunto variable. Existían «estilos de desarrollo», a través de los cuales los países podían crecer, al tiempo que atender sus problemas de inequidad y pobreza en la región. Buena parte de este planteamiento lo compartió el economista argentino Bernardo Kliksberg (2000), quien propuso un «desarrollo con rostro humano», amparado en la ética productiva, en la economía solidaria y en la responsabilidad social corporativa (Roncaglia 2017, p. 329).

No obstante, más allá del gesto bienhechor y de la intención compensadora de esta postura, la idea de priorizar al ser humano sin descuidar el capital inevitablemente termina siendo una perspectiva del orden con la que se busca resaltar contradicciones y falencias del modelo de desarrollo, sin controvertir la esencia misma de la cuestión. En este sentido, se está de acuerdo con el proyecto geopolítico, con la asimetría económica y los criterios etnocéntricos que entraña el proceso y, por tanto, el propósito de fondo con la crítica al reduccionismo económico y a la deshumanización no es transformar o deconstruir la mecánica desarrollista sino reformarla o actualizarla para favorecer su continuidad.

En la década de los setenta, la modernización deberá enfrentarse al desafío del fin del patrón oro como soporte del valor del dólar y la catástrofe energética a raíz de la crisis del petróleo. En respuesta, habrá una revisión del orden económico y, por supuesto, de las narrativas de producción cultural. De allí emergerá el monetarismo neoliberal y la globalización total como nuevas facetas del desarrollo.

Para paliar la nueva crisis, el Gobierno de Richard Nixon recurrió a la conocida estrategia geopolítica y neocolonial de ver en los problemas internos soluciones externas. De esta manera, Washington, a través de Henry Kissinger, llegó a un acuerdo con los Estados más influyentes de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), para que la compra y venta del crudo a nivel mundial se hiciera exclusivamente a través del dólar estadounidense y, en compensación, estos países recibirían asesoría y apoyo militar irrestricto. A partir de ese momento, el petróleo y el dólar quedarían inexorablemente enlazados. El sistema del «petrodólar» le otorgaría a Estados Unidos la facultad casi ilimitada de acuñar la moneda de reserva mundial, sin la necesidad de garantizar su convertibilidad en oro (Katusa 2015, pp. 187-188).

En este contexto, el pensamiento económico poskeinesiano y neoinstitucional dará viabilidad científica a la reducción extrema del gasto público y a la mercantilización de todo lo existente, abriendo así un «tercer camino», con el que se resolvía la vieja disputa entre el liberalismo clásico de la doctrina del *laissez faire* y la planificación económica absoluta, lo que dio lugar a una economía de mercado intervenida por el Estado, pero a favor del crecimiento del sector privado. George Stigler y Milton Friedman, principales representan-

tes de la llamada Escuela de Chicago, le dieron legitimidad académica a esta reinención de la corriente capitalista. Sus aportes a la economía de la información y de la regulación, al igual que a la teoría monetaria, hechos desde la econometría y el empirismo ateorico, terminaron siendo de gran utilidad para las políticas del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y, por supuesto, del Banco Interamericano de Desarrollo, organización fundada en 1959 para la integración financiera de la región (Roncaglia 2017, p. 320).

En la década de los ochenta, la modernización bajo la retórica de la globalización experimentará un nuevo desafío. Durante el primer lustro del decenio, la economía de Estados Unidos fue bastante inestable, fluctuando frenéticamente entre la recesión y la expansión lenta. Sin embargo, en octubre de 1987, el mercado de valores se desplomó y la economía-mundo entró en una profunda recesión. Los beneficios tributarios creados para estimular los fondos de capital de riesgo y las compras apalancadas (deuda empresarial) terminaron desbordando la capacidad de endeudamiento, una capacidad ya mermada por el déficit comercial que venía teniendo el mercado desde años atrás. Todo ello afectó negativamente al valor del dólar norteamericano y, de paso, hundió los precios de las acciones (Hobsbawn 1999, p. 565).

Casi de inmediato, las organizaciones internacionales de asesoramiento económico con sede en Washington, tales como el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro, instauraron un comité de discusión, con el propósito de elaborar un pliego de recomendaciones de política pública que ayudaran a mitigar la desestabilización financiera. El economista John Williamson, quien participaba en las discusiones, llamó a este comité el Consenso de Washington. En términos generales, la conclusión central a la que llegó dicho Consenso fue radicalizar la doctrina neoliberal, propiciando un «fundamentalismo de mercado» (Stiglitz 2012, p. 15). El objetivo, con ello, provenía de una idea ya conocida: había que debilitar el intervencionismo de Estado e impulsar la privatización, dejando que el mercado lo resolviera absolutamente todo. Se abre, así, la época de la «sociedad del bazar», donde todo es factor de oferta y demanda, incluyendo los derechos, la dignidad y la vida. Esta radicalización neoliberal impulsó medidas de ajuste macroeconómico, con las que se perseguía la apertura total del comercio y de la inversión extranjera, el robustecimiento de la política fiscal, la estimulación del consumo y la privatización de las empresas estatales.

En estos términos, el libre mercado presentó al desarrollo como una evocación de lo mismo. El progreso y el crecimiento se estimaban en la continuidad de una tradición discursiva que convertía al mercado autorregulado y globalizado en una categoría imperativa. El neoliberalismo o, mejor dicho, el liberalismo contemporáneo se desapegó de la ideología burguesa (ilustrada) original para dar un

viraje hacia la tendencia reaccionaria de nuevo cuño: el neoconservatismo. Este proceso también tuvo su dimensión política con la aparición de los conservadores de avanzada y con el resurgimiento de la democracia cristiana.

La emergencia y consolidación del neoliberalismo como sistema global preparó al mundo para el ocaso de la Guerra Fría. La Perestroika y las medidas de reestructuración en la Unión Soviética abrieron el camino para la disolución de la república socialista (Hobsbawn 1999, p. 478). Con la caída definitiva del bastión comunista en diciembre de 1991, Occidente se libró de su principal opositor; ya no existía el modelo societario y económico antagonista. De esta suerte, el «Segundo Mundo» se diluía, dejando al planeta en un estado unipolar, pero integrado por una dualidad imaginaria: naciones «desarrolladas»/naciones «subdesarrolladas»; un hecho que convalidó el trinomio positividad-democracia-capital como único horizonte civilizatorio de la humanidad. No por nada, en esta época, con el desarrollo occidocéntrico y asimétrico, se buscó potenciar su universalidad, induciendo reformas sustanciales en las estructuras jurídico-políticas de las naciones del Sur global. En Latinoamérica, por ejemplo, varios países se vieron forzados a actualizar sus cartas constitucionales, para que sus leyes no perturbaran la armonía del libre mercado ni el crecimiento proyectado por el Consenso de Washington.

Al finalizar el siglo XX, nuevos colapsos económicos volverán a exponer la fragilidad del modelo de desarrollo. Uno de los más pronunciados fue la crisis de las *puntocom*. El despunte comercial de Internet y del sector de las tecnologías de la información fue una novedad de mercado que se hizo atractiva para la especulación accionaria, lo cual llevó a un rápido e incesante incremento del precio de sus activos bursátiles. Ello derivó en una burbuja económica, cuyo estallido sumió en una recesión prolongada a las naciones occidentales. El plan de salvamento frente a la recesión se halló en la actualización de viejas estrategias. Aparece, otra vez, en el plano de la política exterior, el binomio seguridad-desarrollo, alimentado por la retórica antiterrorista que había surgido tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York (Luppi 2009, pp. 47-50). La posterior invasión de Afganistán y de Irak, así como la integración del mundo frente a la «amenaza global» de Al Qaeda, aceleró la extensión de los mecanismos neoliberales, como el endeudamiento externo y los tratados de libre comercio, en los países periféricos.

Estados Unidos posaba como víctima, pero también como un salvador de las naciones frente al «terrorismo hemisférico»; por tal razón, los países, máxime los del Sur global —con conatos de subversión y conflictos armados—, tendrían el apadrinamiento financiero y militar de la estrella del norte para imponer seguridad, y luchar contra los focos «terroristas» que perturbaban el orden y refrenaban su «desarrollo».

A través de la historia, la idea del desarrollo como propósito máximo de los pueblos se vio encasillada por los relatos de la modernidad y por el pensamiento occidental de la mejora y la eficiencia. La creencia en el progreso y en la civilización se condensó en una tropista economía del desarrollo que adquirió una teoría y un campo de estudio propios, aunque nunca distanciados de la corriente convencional. Como esquema de comprensión, el desarrollo propició un objeto de análisis específico: el «fracaso de las naciones», a raíz de la pobreza. Identificar el subdesarrollo y la pobreza permitía crear modelos de arreglo en los que se aprobaba el intervencionismo como medida necesaria para el crecimiento. En tal sentido, la lógica desarrollista veía causas explicativas donde había consecuencias retrospectivas, afirmaba el consecuente para negar la incidencia externa en los desequilibrios internos de las sociedades. Dentro de esta perspectiva, la estructura y la doctrina del sistema-mundo siempre estaban bien; el problema radicaba en la gente que no sabía o no quería acoplarse a ellas. Esta ha sido la obcecación programada que se ha perpetuado hasta nuestros días.

5 Conclusión

Hacer una historia del desarrollo es analizar el capitalismo más allá de las relaciones materiales; es estudiar la producción y reproducción del modelo societario desde el contexto múltiple; es cuestionar la universalidad de los artificios del sistema-mundo moderno. El desarrollo como teoría y práctica ha sido, sin duda, un legado conceptual del pensamiento ilustrado. El mito de la modernidad llevó a que las sociedades se concibieran a sí mismas en función de dos elementos indisolubles: la razón y el progreso. Este ha sido un hecho transhistórico, cuya continuidad bien puede rastrearse desde el siglo XV hasta la actualidad. La idea de renovación, la convicción por la comprensión de la sociedad, la creencia en la modelación racional de la vida, la búsqueda del bienestar y el papel central del individuo como agencia han sido los principios de una apuesta etnocéntrica, que han sustentado la misión civilizadora occidental por más de cinco centurias.

Ciencia, Estado y capital han sido los tres pilares históricos del desarrollo occidental. La circularidad y retroalimentación de estos tres elementos han construido la hegemonía del Norte global, al igual que ha inaugurado la era geológica de la modernidad: el Antropoceno. El pensamiento científico ha legitimado las dinámicas políticas de corte imperial y colonizador, así como justificado el universalismo civilizatorio del desarrollo occidocéntrico. Del mismo modo, la lógica leonina y maximizadora del capital ha garantizado la financiación de las estructuras de gobierno y de sus mecanismos ordinarios de refrendación (violencia y democracia), al tiempo que,

el Estado moderno ha sido la coraza política del modo de producción. El trienio ciencia-Estado-capital le ha dado objetividad histórica al relato del desarrollo, en tanto componente central del ideario de la modernidad ilustrada. Con la mundialización de la estructura mental, de la fórmula política y del modelo económico de Occidente, se ha pretendido señalar criterios unitarios para alcanzar «tiempos nuevos» a expensas de la interculturalidad. En esta medida, el desarrollo como asunto práctico no ha sido otra cosa que la contemporización de la cultura de una sociedad con los fundamentos civilizatorios del sistema-mundo moderno.

El desarrollo como progreso, el desarrollo como civilización biológica y el desarrollo como modernización constituyen la variación discursiva de un mismo relato, cuya fuerza ha provenido de una sofisticada destreza seductora, con la cual ha podido obnubilar e ilusionar, pero también censurar y normalizar. Los tres momentos que pueden identificarse en el proceso desarrollista, si bien manejan una variedad de significados, coinciden en presentar al cambio social como un hecho vinculado a la integración política y al crecimiento económico, siendo aquí el bienestar no un fin, sino un medio proselitista a través del cual se afianza la promesa evolucionaria. En tal sentido, el desarrollo no es invariabilidad; es transformación en un solo sentido; un «sentido común» que, por ley natural, se concibe continuo, acumulativo, irreversible e inevitable. Por último, el desarrollo no es solamente la invención de un estadio superior o la promoción de un actor aventajado; es también la construcción del Otro como fracaso, del Otro como aspiración irrealizada.

6 Referencias

- ARCINIEGAS G (2019). América en Europa. Incidencia histórica y geopolítica del Nuevo Mundo en el antiguo continente. Ediciones LAVP, Nueva York.
- BEORLEGUI C (2010). Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad. Universidad de Deusto, Bilbao, 3.ª ed.
- BOURDIEU P (2002). Las estructuras sociales de la economía (trad. de H. Pons). Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- BRAUDEL F (1984). Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII, t. III. Alianza, Madrid.
- CASTRO-GÓMEZ S (2005). *La hybris* del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- CIFUENTES LM (2010). El giro lingüístico y el giro práctico en la educación filosófica. En: Cifuentes LM, Gutiérrez JM (coords.). Filosofía. Complementos de formación disciplinar. Ministerio de Educación, Madrid, pp. 75-94.
- CONDORCET N (1980). Bosquejo de un cuadro histórico de los principios del conocimiento humano (Suárez M, trad.). Editorial Nacional, Madrid.
- DARWIN C ([1859] 1877). El origen de las especies (Godínez E, trad.). Biblioteca Perrojo, Madrid.
- DEVÉS-VALDÉS E (2004). El pensamiento latinoamericano en el siglo xx. Entre la modernidad y la identidad, t. III. Editorial Biblos/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Buenos Aires.
- DURKHEIM E (1967). La división del trabajo social. Editorial Schapire, Buenos Aires.

- DUSSEL E (1994). 1492. El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la modernidad. Plural editores/UMSA, La Paz.
- ESCOBAR A (1997). Anthropology and development. *International Social Science Journal* 49(4):497-515. <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/Escobar%20anthropogyanddevelopment.pdf>, acceso 7 de septiembre de 2020.
- ESCOBAR A (1999). El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Cerec, Bogotá.
- ESCOBAR A (2005). El «postdesarrollo» como concepto y práctica social. En: Mato D (coord.). Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.
- ESCOBAR A (2007). La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo (Ochoa D, trad.). Fundación Editorial el perro y la rana, Caracas.
- ESTEVA G (2000). Desarrollo. En: Viola A (comp.). Antropología del desarrollo. Paidós, Barcelona, pp. 67-102.
- FOUCAULT M (1999). Historia de la Sexualidad. 1 – La voluntad de saber. Siglo XXI, México.
- FOUCAULT M (2001). Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976). Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- GALBRAITH JK (2009). Historia de la economía, 12.ª reimp. (Rodríguez H., trad.). Editorial Ariel, Barcelona.
- GASCOYNE-CECIL R (1898). Discurso pronunciado en el Albert Hall de Londres el 4 de mayo de 1898. *The Times*, 5 de mayo. <https://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/hist/univ/univ2/HUMCII/HUI-Colonialismo.htm>, acceso 7 de septiembre de 2020.
- GLINKIN A (1984). El Latinoamericanismo contra el Panamericanismo. Editorial Progreso, Moscú.
- HOBBSAWN E (1999). Historia del Siglo xx, 3.ª reimp. Crítica/Grijalbo Mondadori, Buenos Aires.
- HOBBSAWN E (2010). La Era del Capital, 1848-1875, 6.ª ed., 2.ª reimp. Crítica, Buenos Aires.
- HOSTOS EM (1969). Diario, Obras Completas, v. II, t. II. Editorial Coquí, San Juan.
- HUNT MH (1987). Ideology and US Foreign Policy. Yale University Press, Nueva York/Londres.
- HUNTINGTON S (2015). El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial (Tosaus Abadía J, trad.). Paidós, Barcelona.
- KATUSA M (2015). The Colder War: How the Global Energy Trade Slipped from America's Grasp. Willey/Casey Research, Nueva Jersey/Vermont.
- KLIKSBERG B (2000). Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo. BID/INTAL, Buenos Aires.
- LERNER D (1958). The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. Free Press, Nueva York.
- LUPPI C (2009). La crisis del «Capitalismo salvaje»: ¿qué nos enseñó y cómo es el mundo que viene? Veratis, Montevideo.
- MARCUSE H (1994). Razón y Revolución. Ediciones Altaya, Barcelona.
- MARINI RM (1995). Introducción: la década de 1970 revisitada. En: Marini RM, Millán M (coord.). La teoría social Latinoamericana. La centralidad del marxismo, t. III. Ediciones el Caballito, S. A., UNAM, México, pp. 17-41.
- MORGAN LH ([1877] 1971). La sociedad primitiva. Editorial Ayuso, Madrid.
- NKRUMAH K (1996). Neocolonialismo, última etapa del imperialismo. Siglo XXI Editores, México.
- PALENZUELA P (2012). Evaluación antropológica del desarrollo institucionalizado: el proyecto Prodeco en Ecuador. En: Larrea C, Martínez M (eds.). Contribuciones antropológicas al estudio del desarrollo. Editorial UOC, Barcelona, pp. 51-66.
- PARELLADA R (2009). Ilustración, progreso y desarrollo. Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política 40:17-28. <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/643/644>, acceso 18 de octubre de 2019.
- PERRAULT G et al. (2001). El libro negro del capitalismo. Editorial Txalaparta, Tafalla.

- POLANYI K (1989). *La Gran Transformación. Crítica al liberalismo económico* (Válera J, Álvarez-Uría F, trad.). Ediciones de La Piqueta, Madrid.
- RIST G (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental* (Fernández-Marugán A, trad.). Editorial Catarata, Madrid.
- RODNEY W (1982). *De cómo Europa subdesarrolló a África* (González P, trad.). Siglo XXI Editores, México.
- ROJAS DM (2010). *La Alianza para el Progreso en Colombia. Análisis Político* 70: 91-124. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45595/46964>, acceso 26 de octubre de 2019.
- RONCAGLIA A (2017). *Breve historia del pensamiento económico* (Pascual i Escutia J, trad.). Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- ROOSEVELT T (1905). *Papers relating to the foreign relations of the United States, with the annual message of the President transmitted to Congress, dec., 6, 1904*. US Department of State, GPO, Washington.
- ROSTOW W (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SEN A (2000). *El desarrollo como libertad*. *Gaceta Ecológica* 55:14-20. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905501.pdf>, acceso 27 de abril de 2020.
- SKINNER Q (1993). *Los fundamentos del pensamiento político moderno*. Fondo de Cultura Económica, México.
- SOTELO I (1996). *Estado moderno*. En: Díaz E, Ruiz-Miguel A (eds.). *Filosofía política II. Teoría de Estado*. Editorial Trotta, Madrid, pp. 25-44.
- SPENCER H (1864). *The Principles of Biology*, v. I. Williams and Norgate, Londres.
- STIGLITZ JE (2012). *El precio de la desigualdad: el 1 % de la población tiene lo que el 99 % por ciento necesita* (Pradera A, trad.). Taurus, Madrid.
- WALLERSTEIN I (1999). *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos* (Guardado S, trad.), 2.ª ed. Siglo XXI Editores/UNAM, México.
- WALLERSTEIN I (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción* (Schroeder C, trad.). Siglo XXI Editores, México.

**ARTÍCULOS PREMIADOS
EN EL V CONGRESO INTERNACIONAL
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO**

***V INTERNATIONAL
CONFERENCE ON DEVELOPMENT
STUDIES AWARDED PAPERS***

Indagaciones encarnadas sobre el deseo de irse de las mujeres rurales jóvenes

***Ganador del V Premio REEDES para Jóvenes
Investigadoras/es 2020, con mención ex aequo***

Iraide ÁLVAREZ-MUGURUZA
iraide.alvarez@ehu.eus
Universidad del País Vasco/
Euskal Herriko Unibertsitatea
(España)

Embodied inquiries about youth women's desire to leave rural areas

***Recipient of the V REEDES Award for Young
Researchers 2020, ex aequo mention***

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Algunas consideraciones metodológicas**
- 3. Marco de trabajo para el análisis**
 - 3.1. Las nuevas ruralidades en el campo científico**
 - 3.2. Las nuevas movilidades como fenómeno aprehensivo del mundo global**
- 4. Incursión en el campo de trabajo**
 - 4.1. La vida en el pueblo como experiencia orgánica**
 - 4.2. La construcción del deseo de irse como acontecimiento crítico**
 - 4.3. Redefinición de la polaridad subjetiva**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias bibliográficas**

Indagaciones encarnadas sobre el deseo de irse de las mujeres rurales jóvenes

**Ganador del V Premio REEDES para Jóvenes
Investigadoras/es 2020, con mención ex aequo**

Iraide ÁLVAREZ-MUGURUZA
iraide.alvarez@ehu.eus
Universidad del País Vasco/
Euskal Herriko Unibertsitatea
(España)

Embodied inquiries about youth women's desire to leave rural areas

**Recipient of the V REEDES Award for Young
Researchers 2020, ex aequo mention**

Citar como/Cite as:

Álvarez-Muguruza I (2021). Indagaciones encarnadas sobre el deseo de irse de las mujeres rurales jóvenes. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):288-308.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.561

Resumen

Este artículo trata de acercarse a la realidad de la Comarca de Sayago (Zamora), al objeto de investigar los elementos que contribuyen a la construcción del deseo de irse a través de la relación de las jóvenes con el espacio, pues se entiende como una dimensión significativa al centrarse en las construcciones discursivas, las imágenes y las percepciones acerca de su pueblo de origen. Así, los resultados muestran que la experiencia de las jóvenes rurales refleja una topología afectiva y un tempo rítmico que surge de la relación entre sus hexis corporales y los espacios geográficos en los que se sitúan. Estos procesos son intrínsecos a sus subjetividades y estructuran la forma en que navegan en su futuro, de tal manera que, cuando los ideales culturales de la vida en el pueblo dejan de ser deseables para ellas, el modelo de vida urbano se impone como válido en su imaginario.

Palabras clave: despoblación rural, mentalidad urbana, mujeres, jóvenes, Sayago.

Abstract

In this paper, it is tried to approach the reality of Sayago (Zamora), in order to investigate the elements that affect the construction of the desire to leave rural areas through the relationship between girls and space, because they are understood as a significant dimensions by focusing on the discursive constructions, images and perceptions of young rural women about their home village. In this way, the results show that the experience of young rural women reflects an affective topology and rhythms that arises from the relationship between their bodily hexis and the geographical spaces in which they are situated. These processes are intrinsic to their subjectivities, and they structure the way in which this youth women sail in their future, so that, when the cultural ideals that sustain life in the village cease to be desirable, the urban life model is imposed as valid in its imaginary.

Keywords: rural depopulation, urban mentality, women, youth, Sayago.

1 Introducción

Este artículo es una llegada a lo que conforma una narrativa en la que se aspira a reconocer un entorno que, al igual que las mujeres y las personas jóvenes, ha sufrido la injusticia epistémica de ser desplazado de los estudios científicos, en la medida en que ha sido desacreditado, debido a los prejuicios socialmente preestablecidos alrededor del medio rural (Mohanty 2008); de ahí que, a lo largo de las siguientes páginas, tratemos de profundizar en aquellas dimensiones proscritas para lograr el contrapunto intelectual ideal que haga posible superar al menos una parte de la miopía que supone observar este objeto de estudio desde una única perspectiva. Ello lo haremos a través de la visibilización tanto de la contienda dialéctica que el *continuum* arraigo-desarraigo rural-urbano produce en torno a la cuestión identitaria al cómo de las experiencias de las mujeres jóvenes en el medio rural sayagués, lo que finalmente nos permitirá generar un debate y repolitizar el amplio fenómeno de la desfeminización rural desde la perspectiva de género.

Pero ¿cómo se escribe sobre aquello que no está valorado? ¿Cómo ser altavoz sin quitarle su propia voz? ¿Cómo incorporar a los sujetos rurales de manera justa en la bibliografía académica? Siguiendo el hilo argumental, y en busca de soluciones para alguna de estas incógnitas, el objetivo principal de este artículo se centra en identificar y analizar los elementos que intervienen en la irrupción del deseo de emigrar de las mujeres jóvenes en la comarca de Sayago, atendiendo a las características del contexto cultural y social, así como a la variabilidad de situaciones y características personales y a la interacción entre ambas esferas; todo ello a través de la implementación de una metodología cualitativa que nos permita, al mismo tiempo, prestar atención a lo corporal como un vehículo mediante el cual percibir la experimentación y negociación que llevan a cabo las jóvenes en torno a la tensión entre la pertenencia al espacio local y el imaginario global para comprender, desde la topología experiencial y fenomenológica, la construcción ontológica de sus subjetividades.

2 Algunas consideraciones metodológicas

Siguiendo las directrices marcadas por el Máster en Estudios Feministas y de Género de la UPV/EHU,¹ en abril de 2019 se realizaron entrevistas en profundidad y caminatas con seis jóvenes sayaguesas, cuya edad se enmarcaba entre los quince y los veinticinco años, dado que quienes integran este grupo de edad desean irse, pero aún no han logrado emanciparse (Tudela *et al.* 2020). Persi-

1 En este artículo, se exponen algunos de los resultados del trabajo de fin de máster de la autora, defendido en septiembre de 2019 en la UPV/EHU.

guiendo abarcar diversas experiencias y perspectivas, así como ajustarnos a los objetivos prefijados en la investigación, se seleccionaron perfiles atendiendo a los ejes de análisis relativos al nivel de estudios, la orientación sexual y la ubicación geográfica, lo que nos permite apreciar los matices de la diversidad testimonial.

De este modo, desde un diseño semiestructurado y escasamente dirigida, la entrevista en profundidad se convirtió en la herramienta central del estudio, en la medida en que se plantea el desafío de «descolonizar la relación en la investigación social» (Hernández-Hernández 2013, p. 19). Si bien se tomó como punto de partida un guion que actuó como referente y que era coherente con los objetivos de la investigación, también se persiguió la capacidad tanto de adaptarse como de improvisar, con el propósito de enriquecer un diálogo capaz de escapar a cualquier encorsetamiento científico. En este sentido, las entrevistas a las colaboradoras se realizaron en su propio entorno, lo que favoreció el establecimiento de un ambiente cómodo que permitiera afianzar relaciones de confianza y hacer posible la espontaneidad de las intervenciones en un enarbolamiento de lo cotidiano (Encina *et al.* 2003), sin que esto significara dejar de prestar atención a las particularidades de cada una de las voces, cuerpos y subjetividades (Biglia y Bonet-Martí 2009).

Para completar el diagnóstico, se aplicó la técnica «caminar con» (Ríos y Rojas 2013) las colaboradoras, sumergiendo a la investigadora en la cotidianidad de sus geografías, lo que proporciona una aproximación *in situ* a las condiciones ambientales y a los vínculos que intervienen en el objeto de estudio. Se trata, por tanto, de una técnica híbrida que transfigura el rumbo, puesto que se camina, pero se hace siguiendo la trayectoria de la otra persona, comprendiendo al espacio como social y cotidianamente construido (Kusenbach 2003, Hall 2009), y se combina con la observación participante. Pero también activa el cuerpo de la investigadora, transformando su conocimiento y forma de mirar. Esta cuestión no es baladí pues, dadas las características del tema propuesto, es necesario conectar materialmente la idea de persona a través del cuerpo como locus físico. Por este motivo, la noción de *embodiment* (Esteban 2001) es útil en tanto en cuanto abre posibilidades fecundas al conocimiento de aquellas experiencias que, desde el cuerpo, repercuten sobre la dimensión individual de cada sujeto.

3 Marco de trabajo para el análisis

El propósito de este primer apartado es presentar algunas de las propuestas, conceptos y contenidos que permitirán al lector o lectora comprender el deseo de irse del pueblo que afecta a las jó-

venes rurales, articulados posteriormente desde una perspectiva epistémica coherente con los valores feministas. Siguiendo la estela propuesta, puede decirse que son dos los pilares teóricos que permiten profundizar en el vínculo entre la realidad del vaciado rural con la actual agenda de desarrollo global: *a)* la profunda resignificación de la ruralidad en un escenario de una progresiva mayor importancia de los valores posmaterialistas y *b)* los procesos tecnológico-políticos de la movilidad en el contexto de un mundo posglobal. Ambos elementos nos permitirán vislumbrar los desafíos que entraña la relación entre la juventud rural y el paradigma del desarrollo.

3.1. Las nuevas ruralidades en el campo científico

Aún en la actualidad, definir qué es la sociedad rural se erige como una tarea difícil, dada su «complejidad y la imposibilidad de alcanzar un cierto grado de generalización extensible a los diferentes espacios rurales» (García Sanz 1994, p. 199). Las definiciones más clásicas de este medio, estudiado durante décadas, reducían los espacios rurales al estancamiento temporal, al aislamiento social y a la homogeneidad poblacional. De manera implícita, las y los estudiosos de la ruralidad establecieron una contraposición dialéctica entre dos sociedades (la urbana y la rural), enfrentadas y excluyentes, donde la hegemonía de la ciudad sobre el campo marcaba el compás del baile (Paniagua y Hoggart 2002). No obstante, esta mirada poco tiene que ver no solo con la realidad coetánea del medio rural sino con el propio pasado sociológico.

Tal como apuntan las críticas constructivistas que han irrumpido durante los últimos años en los estudios sociales frente a esta representación dicotómica rural-urbano, el medio rural no constituye un mundo aislado, sino una categoría social y culturalmente construida (González 1998) que, en la actualidad, sigue en permanente interrelación con la cultura urbana.² Si bien estos límites aún no han sido superados, siendo en ocasiones inevitable recurrir a los clásicos indicadores de la ruralidad, la noción de nuevas ruralidades ha contribuido, en gran medida, a iluminar el camino hacia la desarticulación de las reminiscencias de los límites prácticos de ambos espacios, abordados desde el modelo centro-periferia (Hidle *et al.* 2009), en la medida en que nos permite comprender la heterogeneidad de la realidad rural actual desde el punto de vista de la organización espacial (Camarero y Oliva 2016, Villa 2019).

Esta nueva categoría analítica, surgida al albor de la necesidad de resignificar y reinterpretar las mutaciones que ha sufrido la ruralidad, permite describir genéricamente «la organización y las transformaciones en las funciones de los espacios “no urbanos”, que superan esa visión atávica centrada en la agricultura y la ganadería, aunque sin desdeñarla» (Benito 2013, p. 57). De esta manera, la ruralidad se resignifica en nuevos escenarios de geodiversidad, tanto en términos de movilidad humana (material y virtual)

2 Así, Louis Wirth señalaba ya en 1938 que debemos evitar dar por sentado el imaginario social predominante en relación con las tipologías rural y urbano, resultando conveniente indagar qué es específicamente lo que hay bajo las formas de vida que se asocian a aquello que denominamos «áreas rurales» y «áreas urbanas».

como a través de los procesos de desagrarización y deslocalización de las actividades económicas, la diversificación de usos especializados del territorio (segundas residencias, zonas de desarrollo y esparcimiento y lugares turísticos) que las áreas rurales despliegan progresivamente (Arias 2002, Urquijo 2013), o la aparición de nuevas redes sociales. Este nuevo escenario nos obliga a abordar las nuevas ruralidades como tejedoras de proyectos sociales que, frente a su contemplación como un simple contrapunto de la vida urbana, adquieren el carácter de un nuevo «crisol de culturas» (Oliva 2010); entre otros motivos, porque en la actualidad las áreas rurales se manifiestan como fronterizas, independientemente de la distancia geográfica que ocupan en relación con los núcleos urbanos.

La frecuente interrelación entre ambos espacios durante las dos últimas décadas se ha traducido en «una mayor frecuencia de contacto entre ambos, pero también en una modificación de las expectativas que lo fundamentan» (Dávila 2011, p. 44); esto es, como lugares de tranquilidad y desconexión, espacios naturales que se encuentran lejos de la actividad urbana pero, simultáneamente, lo suficientemente cerca. Como puede advertirse, el escenario posglobal (cimentado ahora sobre un marco de creencias sincrético basado en el retorno a los valores pastorales arcádicos y a la naturaleza como fundamento de la auténtica existencia) trae consigo nuevas apreciaciones culturales centradas en cuestiones como la emancipación y la libertad individual;³ un fenómeno al que distintos autores han denominado «autenticidad reinventada» (Harvey 1998), *tourist gaze* (Urry 1990) e incluso «tradición inventada» (Hobsbawm y Rarger 2002).

En este proceso de articulación mutua entre lo rural y lo urbano, debemos destacar el protagonismo de la juventud, en la medida en que se trata del sector de población que dota de nuevos sentidos al espacio rural, al revelar nuevas expectativas vitales, así como al incorporar particularidades respecto a las transiciones demográficas, migratorias y productivas de este medio, adquiriendo capacidad para innovar, transformar, interrogar y plantear nuevas formas de vivir, expresar y plantear las relaciones sociales. En este sentido, las características idiosincráticas de la juventud rural que, en períodos precedentes, la diferenciaban de la juventud urbana, tales que el nivel educativo o la situación laboral, evidencian que esta distancia no solo ha disminuido, sino que los estilos de vida de las jóvenes rurales y de las jóvenes urbanas son similares (Díaz y Herrera 2004).

Si bien es cierto que el curso de los parámetros que definen las formas de vida de la juventud se ha encauzado hacia la homogeneización —en tanto que las jóvenes rurales conocen y engarzan en la cultura urbana de manera directa, gracias a su pertenencia a una generación eminentemente móvil—, la tendencia incremental del sentimiento de desarraigo que identifica a este colectivo (González y Gómez 2002, Sampedro 2008, Camarero y Sampedro 2016), el

3 Un reciente ejemplo de ello lo encontramos en la creciente revalorización de los espacios rurales tras la experiencia del confinamiento.

grupo de edad más proclive actualmente al abandono voluntario del medio rural (Stockdale y Haartsen 2018), requiere la búsqueda de una explicación coherente con el contexto en que se ubican.

3.2. Las nuevas movilidades como fenómeno aprehensivo del mundo global

Como ya hemos adelantado, las profundas transformaciones sociales, políticas y culturales han conducido a las académicas y académicos a buscar nuevos enfoques teóricos, conceptuales y metodológicos, con el objetivo de dar sentido a las reconfiguraciones socioespaciales contemporáneas. De los relatos críticos propuestos, merece la pena rescatar la representación predominante de nuestra contemporaneidad, como un reflejo del aumento de la movilidad, en la medida en que «se ha convertido en el paradigma más adecuado para nuestro tiempo, una era que se acelera a un ritmo cada vez mayor» (Tiessen 2008, p. 112). De este modo, si el movimiento y la fijación espacial están coconstituidos, las movilidades pueden considerarse un aspecto central de la existencia coetánea. En consecuencia, la movilidad proporciona el telón de fondo de múltiples enfoques analíticos acerca de la globalización.

Algunas de las nuevas direcciones adoptadas en los estudios de las movilidades toman también como punto de partida diversas críticas feministas a los estudios previos que ignoraban la producción generizada del espacio. Así, la socióloga Beverley Skeggs (2004) argumenta que los anteriores trabajos aplicados acerca del paradigma de la movilidad podrían estar vinculados a una subjetividad masculina burguesa que se describe a sí misma como cosmopolita y señala que «la movilidad y el control sobre la movilidad reflejan y refuerzan el poder, pues es un recurso al que no todas las personas pueden acceder en condiciones de igualdad» (Skeggs 2004, p. 48). De esta manera, las investigaciones feministas más recientes rastrean el poder de los discursos y prácticas en la creación de efectos del movimiento y en la hexis corporal.⁴

Desde esta perspectiva, la globalización debe comprenderse simultáneamente como un proceso tecnológico y político. En consecuencia, obtenemos el supuesto común de que el cambio tecnológico ha facilitado la migración a lo largo de vías geográficas cada vez más diversas de manera triple. En primer lugar, la revolución tecnológica ha disminuido las limitaciones de recursos en la movilidad, al reducir el coste de los viajes y la comunicación (Castells 2003). En segundo lugar, ha fortalecido las redes de migrantes, al hacer que sea más fácil mantenerse en contacto con familiares y amigas/os y viajar entre el lugar de destino y de origen (Vertovec 2001). En tercer lugar, el aumento de la alfabetización, junto con un mejor acceso a la información global, parece haber aumentado las aspiraciones vitales de quienes no tenían acceso al conocimiento. Combi-

4 La noción de hexis corporal, acuñada por el sociólogo francés Pierre Bourdieu (2008), da pistas sobre cómo los cuerpos actúan, se mueven e interactúan entre sí de acuerdo con las normas sociales que determinan sus comportamientos.

nados, estos procesos parecen haber incrementado las capacidades y deseos de las personas para migrar (De Haas 2009).⁵

A medida que estos elementos han configurado un mundo posglobal cada vez más interconectado y pequeño (Harvey 1998, Castells 2005), prácticamente todo y todos/as parecen circular con una fluidez que hace apenas unas décadas era inimaginable, pues las sociedades y espacios rurales se encontraban entonces en posiciones inadvertidas de flujos socioeconómicos (Cresswell 2001, Urry 2006). La génesis de esta transformación y el aumento de la interconexión entre las economías regionales y las nuevas divisiones internacionales del trabajo se encuentran en la teorización conceptual y epistemológica realizada desde una perspectiva de reestructuración rural (Massey 1984, Urry 1984). Pero, si los síntomas iniciales de reestructuración rural se identificaron en la nueva movilidad adquirida por el capital, las hibridaciones actuales deben contextualizarse en la eclosión de unas movilidades que caracterizan a la sociedad posmoderna (Urry 2006).

En relación con la movilidad cotidiana, destaca el enfoque que comprende el «sistema de automovilidad» (Urry 2004) como un fenómeno en el que se combinan elementos políticos, sociales, productivos, tecnológicos y otros elementos no humanos, en un complejo híbrido que determina no solo formas de movilidad diaria, sino también de las relaciones que se establecen entre las personas. La interpretación de la movilidad como un conjunto de prácticas sociales (Cresswell 2001) nos permite comprenderla en términos de conexión rural y urbana. Por un lado, el alto nivel de movilidad entre ambas áreas produce un estado híbrido al que los expertos se refieren como translocal (Camarero *et al.* 2012). Por otro lado, una movilidad continua y repetida hace que las diferencias desaparezcan, a medida que los sujetos incorporan varias identidades simultáneas de pertenencia. No obstante, esta conjunción da como resultado un sistema que puede adquirir un carácter coercitivo en la medida en que, como han señalado algunas y algunos especialistas, privilegiar el paradigma de la movilidad conlleva sus propios peligros y límites (Massey 1994, Cresswell 2001), dado que corre el riesgo de suavizar las relaciones de poder incrustadas en las diferentes prácticas del movimiento.⁶

4 Incursión en el campo de trabajo

4.1. La vida en el pueblo como experiencia orgánica

Conversando acerca de sus experiencias de vida en los pueblos, las colaboradoras gravitaron inicialmente en torno a lo que, *a priori*, parecen clichés generalizados del idilio rural, un concepto que ha sido criticado como un romántico imaginario burgués

5 Es importante hacer énfasis sobre el hecho de que la globalización está impulsada por la transformación política, de tal manera que, mientras que esta se ha visto facilitada por el progreso tecnológico, también lo ha sido gracias a los cambios ideológicos hacia una supuesta universalización de la democracia liberal occidental (Fukuyama 1992) en todo el mundo.

6 De hecho, tal como sugiere Saskia Sassen, el aumento de las transacciones transfronterizas y de «las capacidades para una enorme dispersión y movilidad geográfica» va de la mano con «pronunciadas concentraciones territoriales de recursos, necesarias para la gestión y servicio de tal dispersión» (2003, p. 6).

(Bell 2006), que refleja las relaciones urbanas con lo rural (Leyshon 2008). Sin embargo, reflexionar acerca de la forma en que las protagonistas describen lo que han experimentado como beneficios de la vida rural desde una perspectiva no figurativa sugiere que, en lugar de los clichés irreflexivos que forman parte de la dicotomía discursiva rural-urbano, las informantes luchan por articular una relación afectiva y coconstitutiva entre la experiencia de sí mismas y los lugares habitados. El siguiente testimonio es revelador en este sentido, pues enfatiza la sensación arcádica de confort que ha sentido y aún siente cuando está en el pueblo:

Algo que me recuerda mucho a cuando era pequeña es cuando llega el verano, que empiezan a cantar los grillos y vas por la calle y los escuchas... Y es como que te rodea... Es una cosa que me encanta. O, cuando vas a dormir y llueve, y tienes la ventana abierta y no ves casas, solo ves el paisaje ahí, lloviendo. Esa tormenta que dices: «no pasa nada, yo estoy calentito». Pero la ves perfectamente, porque no te interrumpe nada. A mí me parece un ambiente más relajado. No tienes prisa por... A ver, tienes prisa porque tienes que hacer cosas, pero esa sensación de paz, de calma... (E6).

En esta narrativa, la colaboradora describe una relación profundamente encarnada con el espacio en relación con la tranquilidad y libertad sensorial que este proporciona. Para ella, el campo es un espacio abierto y libre dentro del cual se siente cómoda, en contraste con la vida en la ciudad que, en sus palabras, «es lo más antisocial del mundo» (E6). Sin embargo, su relación con su pueblo no es simplemente el resultado de habitar allí, sino que también cobran importancia las prácticas mediante las que ha desarrollado una relación placentera con su pueblo. Mediante este testimonio, la protagonista describe una sensación de comodidad, junto con su pasión por el arte («[...] [mi pueblo] es una fuente de inspiración que no puedes encontrar en las ciudades» [E6]), que constituye una actividad significativa a través de la cual ha establecido su relación afectiva con su pueblo.

A otra de nuestras informantes también la magnetiza la libertad que conlleva vivir en un pueblo, aunque lo expresa en diferentes términos:

Nosotros salíamos, íbamos por el campo..., o sea, en ese aspecto, superguay. Vivir en un pueblo es como... No es como en la ciudad, que sales al parque y ya está. Aquí es como que había más libertad. No salías con tus padres [...]. A mí, [en] ese aspecto, volvería a vivir en el pueblo de pequeña, sí (E4).

Nuevamente, enfatiza acerca de los beneficios de la vida rural, tales como la capacidad de jugar en el exterior de manera autónoma y sin potenciales peligros, lo que ilumina la naturaleza afectiva del lugar (Deleuze y Guattari 1985), mediante su descripción en términos de «campo de juego» (Sørensen y Pless 2017); es decir, un lugar donde realizar actividades al aire libre. También menciona, al igual que el resto de las colaboradoras, que la vida rural consiste

en la tranquilidad. En este contexto, otra de nuestras colaboradoras nos describe una anécdota durante uno de los paseos a través de la cual expresa su deseo de mudarse de hogar y abandonar su habitación, ya que el ruido de las ovejas pastando en la era cercana a su vivienda la despierta diariamente. No es de extrañar que resalte esta escena, si atendemos al hecho de que su rutina diaria consiste en «ayudar a mis padres en la nave. Por la mañana, me levanto y voy a la nave. Llego a casa, hago las cosas de casa, como, me echo la siesta y me voy otra vez pa' la nave. Entro a las siete de la tarde, hasta las nueve y media o diez, y algo que salga de la nave» (E1).

De esta imagen podemos sustraer que una ausencia de sonidos estridentes es parte del placer de la vida en el pueblo de las protagonistas, quienes describen prácticas que experimentan en términos de libertad y en un entorno sonoro cuya partitura ambiental pueden controlar. Esto introduce una dimensión auditiva a la sensación de comodidad y libertad que describen estas jóvenes y que entronca con el resto de *taskscape*s, en la medida en que «no hay contaminación, es tranquilo y se está más relajado» (E5), siendo «el lugar perfecto para desconectar de los problemas y del estrés de la rutina de ir a clase, hacer trabajos...» (E3).

Sin embargo, esta apriorista idealización de lo rural se encuentra desconectada de la realidad política empírica, donde la continua sensación de soledad es el primer elemento de frustración que enfrenta la juventud rural. En su hogar, las protagonistas se sienten fuera de lugar, porque «no hay ningún sitio al que se pueda ir ni con quién pasar el tiempo» (E5). El vaciamiento de los pueblos de Sayago durante la temporada invernal, pero también su disgregación espacial, genera en las protagonistas una sensación de aislamiento, que no han encarnado como una experiencia deseable. En este sentido, señalan que, «al acudir diariamente al instituto, ese sentimiento [de soledad] se ha mitigado al poder conocer a personas de mi edad con que quedar, reír, hablar...» (E3). En este punto, las informantes expresan una necesidad de cambio, en un sentido que trasciende las geografías corporales. La búsqueda de amistades, de otra manera de relacionarse, aparece con frecuencia en sus manifestaciones.

No obstante, en un mundo megaconectado, las jóvenes encuentran en las redes sociales otra manera de comunicarse y de relacionarse «con mis amigos y todos que están fuera de aquí, lejos» (E2), independientemente de los kilómetros que las separen. De esta manera, el espacio *offline* «elimina un poco esa sensación de soledad» (E5). Lo que se deriva de las entrevistas realizadas es que esta hiperconectividad ha permitido a las jóvenes sayaguesas organizarse de manera virtual con las personas que conforman sus redes afectivas, para cuidarse mutuamente, más allá de la concepción habitual. También cabe considerar en este análisis la temporada estival y, por extensión, el tiempo festivo como generador y regenerador de cul-

tura (Nieto 1979, en Gurméndez 1979) de la juventud rural. Siguiendo la estela propuesta, encontramos en las fiestas sayaguesas un elemento de apego metonímico, derivado de los efectos que repercuten en el proceso de *embodiment* de las protagonistas:

No me gusta perdérmelas [las fiestas de mi pueblo], la verdad. Porque, no sé. Es como, jo, nos juntamos todos los que venimos, o sea, no sé, es superguay [...]. Es una semana entera. Entonces, se hacen muchas más cosas. Yo, por ejemplo, tengo amigas que ahora no vienen este verano y dicen: «joe, es que...». No ir es como... Es como que es necesario. No sé cómo explicarlo realmente. Esos días mi cuerpo está muy activo [...], o sea, es como mucha actividad. Yo lo llamaría «felicidad». Es como que tienes mucha interacción esos días (E4).

Estos significados nucleares, rítmicos, no solo se revelan en las colaboradoras, sino que se encarnan y reactivan en ellas: si atendemos al carácter que describen tener durante los días festivos, consecuencia de la cantidad de gente que veranea en los pueblos, así como las actividades que generan alegría y movimiento corporal, podremos comprender que son momentos cruciales para aliviar el *pathos* de sus padecimientos hibernales, además de para sanar el propio cuerpo a través de la acción interventora que conlleva el ambiente festivo. La devoción, la importancia y la advocación de las protagonistas por las fiestas son bastante similares, llamando la atención su acatamiento, lo que tiene una relación inequívoca con la hexis corporal de las sayaguesas.

Pero también merece la pena repensar las fiestas en términos de consolidación de la comunidad. Parece existir una cultura solidaria entre las y los habitantes de Sayago que mantiene un tejido social activo que las protagonistas interpretan como beneficioso cuando se refieren a la vida en un pueblo: «Vivir en un pueblo es como... Bueno, no tienes todo tan al alcance, pero, si quieres, realmente no es... Porque aquí, si hablas con la gente, cualquier te lleva a Zamora o te trae lo que necesites» (E3). O «a veces hay que hacer de recadera» (E4), porque «te dicen: "Hija, mira a ver si me llevas aquí". Es lo que toca, porque en los pueblos no... Y lo llevas, tal, lo que sea. Y haces favores y no pasa nada. A mí esa parte me gusta mucho de los pueblos» (E6).

En la misma línea, las protagonistas reconocen haber formado parte de la creación de un proyecto colectivo de vida comunitaria en clave identitaria. Sin embargo, en el momento en que concluyeron la etapa de educación preuniversitaria, algo cambió:

Claro, una vez que empiezas a ir al instituto, luego, en los veranos, sales de fiesta y te encuentras a los del instituto. Entonces, es como todo... Realmente aquí, en los pueblos, toda la zona de Sayago nos conocemos [...]. Yo, en el instituto, era como muy Sayago a tope; antes que nada, era sayaguesa. Luego se me fue, ya te digo, diluyendo... (E2).

Como vemos, a pesar de estas vivencias, que han dotado a las protagonistas de una especie de «capital de ubicación específica»

(Moilanen 2012) durante su infancia y juventud, la localidad rural no representa elementos de identidad relacionados con el modo de vida con el que las jóvenes se identifican en la actualidad. En este sentido, podemos advertir que las razones iniciales del deseo, en general, instauran los impulsos que prevalecen en una vida concreta y circundan la hegemonía de las posibles elecciones. Sin embargo, la infancia de los individuos no limita unilateralmente la vida adulta, cuya causalidad es dialéctica y no mecánica (Butler 2012). Más adelante veremos que estas experiencias de la infancia detentan y ejercen el poder en la experiencia adulta, reinterpretando cuestiones como la de la movilidad en términos coetáneos.

4.2. La construcción del deseo de irse como acontecimiento crítico

Desde esta perspectiva, si bien las mujeres rurales tienen una larga historia de migración, estacional y permanente, fundamentalmente orientada a la búsqueda de oportunidades de empleo (Maya 2003), el imperativo de la movilidad se ha intensificado para ellas en las últimas décadas (González y López-Gay 2019). Para muchas de las jóvenes, la comarca de Sayago se caracteriza no solo por no tener «ninguna posibilidad de trabajar» (E2), sino también por «no ofrecer nada [reconocible, culturalmente significativo o valioso en el imaginario del/a consumidor/a globalizado/a] para hacer» ni «adónde ir» (E5). Estas experiencias han mediado poderosamente sus prácticas y decisiones de movilidad hacia su reubicación, temporal, pero con perspectivas duraderas, hacia los centros urbanos. Así, el siguiente testimonio resulta revelador:

Yo me lo tomé el primer año de instituto. La verdad es que yo lo recuerdo como buah, genial, o sea..., muy, muy bien. Luego ya, a lo largo de los años, ya empecé como puuuf. Pues lo mismo que me había pasado en primaria, pues ya con los años era como «¡Dios mío, necesito salir de aquí!» (E2).

Aunque las informantes describen inicialmente la vida en sus pueblos en términos idílicos, no dudan en que los beneficios que puede reportar la vida en un pueblo se revelan insuficientes en el momento en que «te haces adolescente y buscas otras cosas que el pueblo pues no tiene» (E2), lo que les produce sensaciones corporales que preferirían evitar. Esta ambigüedad a la hora de definir la «vida buena» (Butler 2017) se manifiesta cuando una de ellas dice:

Creo, sinceramente, que no existe entorno mejor para criar a un niño desde que nace hasta..., sí, primaria, yo creo que el entorno rural, o sea, no sé, es como que te da unos valores... [Pero] que también salga, o sea, que no se quede... Porque yo conozco mucha gente que vive en los pueblos, de mi edad, que no salen y no conocen otra cosa que no sea esto. Eso no. Pero, digamos, que la base de sus experiencias esté por aquí y, luego, que conozcan más cosas (E2).

A nivel comunitario se propaga un discurso, en virtud del cual se produce el deseo que, en ocasiones, toma cuerpo en forma de relato oral, pero muchas otras veces se materializa, paradójicamente, en una ausencia comunicativa, un mutismo cargado de gran significado:

Por ejemplo, a mí mi madre, pues sí, me puede animar [a irme]. Pero mis abuelos y mi tío es como «es lo que tiene que pasar; no se va a quedar aquí en el pueblo». Porque es que es algo que no hace falta hablarlo, que es que es algo que todos sabemos, como que lo tenemos interiorizado (E2).

Como podemos observar, la construcción del deseo de irse tiene lugar desde una perspectiva construida social y culturalmente que estimula y justifica el efecto salida. Las colaboradoras trazan sus futuros a lo largo de una serie de logros valorados colectivamente (como una buena educación, un buen trabajo y un buen hogar), invirtiendo en fantasías socioespaciales de movilidad que las ubican dentro de una vida que es buena. En este sentido, e integrando el análisis de la felicidad de la escritora Sara Ahmed (2015, 2019) con el de las geografías emocionales, este discurso demuestra cómo la gobernanza neoliberal desempeña un papel fundamental en la vida de las personas. A medida que los discursos sociales idealizan la autosuficiencia y la orientación del futuro, se capacita a las jóvenes para incorporar la incertidumbre característica de nuestra contemporaneidad como un conjunto de inseguridades que deben gestionarse a través de ese deseo que se presenta como el resorte que hace posible la búsqueda de un lugar social en la red del mundo global (Sartre 2016).

En consecuencia, las jóvenes demuestran a través de sus relatos que las peculiaridades de esa vida buena a la que aspiran alinean sus deseos con unos planteamientos económicos y culturales dominantes, que desplazan de manera individual sobre ellas la responsabilidad de encontrar la felicidad a través de la movilidad —tanto social como espacial—, dadas las limitaciones estructurales que afectan a los espacios rurales. De esta movilidad, cuyo despliegue es la consecuencia inmediata de su proceso formativo, surgen durante las entrevistas ambivalencias emocionales y discursivas: «Si a mí no me hubiese pasado lo de la enfermedad, estaría viviendo, probablemente, en una ciudad más grande. Y no es mi opción el haberme quedado aquí. Y ahora mismo pues vivir aquí pues no sé; es como... Lo veo como algo temporal» (E2).

Si bien la identificación con el lugar de origen era inicialmente la narrativa dominante, posteriormente se advierte un relato sobre la desidentificación con el medio rural. La manera en que las protagonistas experimentan el espacio urbano llama la atención sobre el ritmo (Gil 1998); una cronotopía que permite teorizar acerca de la espacialidad temporal encarnada, que es esencial para sus expe-

riencias en la ciudad y donde el sentido encarnado de sí mismas cambia:

Yo creo que crecer en un pueblo, y más siendo un pueblo pequeño, ha hecho que sea una persona tímida porque, al no tener a casi nadie con quién relacionarme, no tenía que exponerme a otras personas; cosa que ha cambiado notablemente al vivir en Salamanca, haciendo cambiar también mi personalidad..., siendo más extrovertida (E5).

Este testimonio comienza a describir la construcción de una nueva hexis corporal, que opera a nivel emocional. Describe una relación con sus espacios, que es afectiva e inestable al mismo tiempo, reunida en prácticas que contribuyen a una subjetividad encarnada que se siente cómoda en determinados tipos de espacio: espacios abiertos al movimiento de sus cuerpos, que crean en las protagonistas la sensación de libertad. En la ciudad, la hexis corporal de esta colaboradora está al fin en un lugar idóneo, creando un conjunto disyuntivo cuerpo-espacio en el que su experiencia sensorial de sí misma se vuelve extraordinaria. Como las demás protagonistas de esta investigación, se siente muy contenta cuando se encuentra en la ciudad, y describe los espacios urbanos que ha habitado en términos, si bien simbólicos, de relaciones de tamaño:

Mi relación con el pueblo ha cambiado: me gusta menos venir porque, al haber conocido lo que hay fuera, esto se queda pequeño. Es la diferencia entre salir a la calle y encontrarte gente con salir y no ver a nadie, la [diferencia] de tener todo a un paso y tener que depender del coche para poder ir a cualquier sitio (E5).

Nuevamente, las colaboradoras construyen la relación que sus cuerpos establecen en el espacio urbano en términos de tamaño. Para algunas de ellas, sin embargo, los espacios urbanos son demasiado grandes y abiertos. La sensación de esta grandeza se narra aquí, sin embargo, como sinónimo de felicidad. Esto, que aparece como una contradicción, describe el gran espacio abierto de la ciudad en términos de la continua proximidad con los demás y lo que parece ser sus actividades constantes. La ciudad es grande y abierta, pero también está llena de gente. Esta ambigüedad refleja una compleja relación afectiva entre el hexis corporal y el espacio que, siguiendo a Gil (1998), exfolia de manera contradictoria. El tamaño de la ciudad puede verse como un resultado de la relación disyuntiva experimentada en un nivel incorporado entre el lugar en el que las protagonistas viven habitualmente y la posición que esta hexis corporal les ofrece en lo que podría ser descrito, siguiendo a Ben Anderson (2009), como el ambiente afectivo de la ciudad.

En conjunto, estas jóvenes describen subjetividades encarnadas que, a través de la práctica, crean una hexis inestable, que desempeña un papel constitutivo en la dimensión sensorial que emana de su multiubicación en diferentes ensamblajes espaciales. En las ciudades en las que habitan durante el curso académico, se sienten más a gusto porque, «[...] si no hubiera salido de aquí nunca, a lo

mejor no tendría amigos» (E4). La proximidad de otras personas en los espacios urbanos les produce una sensación de acogida que le resulta seductora. Asimismo, entienden el espacio público urbano como esencialmente anónimo; una cualidad que destacan como positiva, porque les permite experimentar la invisibilidad, lo que genera en algunas de ellas que dejen de sentirse juzgadas por su aspecto físico entre la masa indiferenciada de la urbe.

Pero el espacio urbano también es «atareado y rápido» (E6). A partir de esta dimensión temporal, las colaboradoras retoman la romantización de los núcleos rurales como espacios de «desconexión de la ciudad» (E4), una muestra de la transformación del campo en «una nueva ruralidad de consumo urbano» (Pérez 2013, p. 13). En esta misma dirección, cuando Richard Sennett (2019) describe la evolución de las ciudades modernas, ya da pistas acerca de los rasgos de la mentalidad urbana, entre los que nos interesa destacar la velocidad y el ritmo frenético, codiciados bajo la premisa de «el tiempo es oro». No obstante, y a pesar de que las narrativas reflejan dicotomías discursivas entre la metrópoli urbana cosmopolita y el idilio rural, nos encontramos finalmente con descripciones de una experiencia encarnada, que privilegia los ritmos de la vida urbana y una relación con el espacio que se experimentan tanto afectiva como temporalmente.

Estas narraciones introducen una temporalidad en la relación de las jóvenes sayaguesas con el espacio urbano, que ya ha sido planteada previamente por Keith Halfacree y María Rivera (2011), en una discusión sobre la migración rural. Las protagonistas sienten una comprensión satisfactoria de estos entornos y la describen en términos de la experiencia incorporada de la forma de vida urbana, diferente a la que sienten que estructura la vida en sus pueblos de origen, de los cuales comentan durante los paseos e incluso explicitan que, «en alguna ocasión, [he odiado el pueblo], porque no te permite hacer cosas; porque, a lo mejor, por ejemplo, un día no hay autobús y va a haber un concierto en Zamora y no te pueden llevar. Y es como... Ahí, pues te fastidia» (E6).

Sus narrativas articulan la sensación de estar en lo que experimentan como un entorno más vacío que los urbanos que las rodean: «Cuando eras más pequeña, piensas "joe, hay más cosas en la ciudad", y todo eso» (E4). Esta frustración incorporada es fruto de una apreciación de sus subjetividades, encarnadas como demasiado dinámicas para los espacios rurales, y conectan esto con la ausencia/presencia de recursos, así como con la importancia del paradigma de la movilidad:

Allí puedes..., realmente puedes hacer siempre algo. Siempre puedes salir a hacer algo. Aquí es que no hay nada que hacer. Aquí te encierras... Otra cosa es lo que hagas tú allí, porque yo allí tampoco hacía mucha cosa, la verdad. Pero allí puedes hacer de todo y aquí no. Para empezar que, si quieres ir a tomar algo o lo que sea, necesitas el coche. Aquí un jueves de fiesta no puedes salir; en Zamora, sí. Y un miércoles, también.

Entonces, claro, es que no hay comparación. Y Zamora no es Madrid ni Barcelona (E6).

Estos entornos urbanos reúnen una gama de experiencias sensoriales, que provocan que las protagonistas no solo se sientan cómodas, sino que los visualicen como un sueño cumplido. De esta manera, se produce una espacio-temporalidad encarnada en la que la hexis corporal de las jóvenes sayaguesas crea dicotomías encarnadas entre lo urbano y lo rural, definidas por ritmos afectivos, que palpitan de manera diferente en distintos conjuntos cuerpo-espacio. Experimentar el movimiento del espacio urbano se traduce en expresiones encarnadas, tanto temporales como espaciales, y hace emerger los perfiles urbano-fílicos con mayor intensidad. De esta manera, el apego que sienten hacia sus localidades de origen es más bien simbólico, al menos aparentemente. Si bien el lugar rural se percibía como el lugar para estar durante la infancia (y se proyecta como idilio durante la vejez), la ciudad se percibe como el lugar para estar en el presente; una imagen que da cuenta de la transformación que sufre la relación del deseo de vivir en el medio rural o en el medio urbano a etapas concretas de la vida de las personas (Stockdale y Haartsen 2018).

4.3. Redefinición de la polaridad subjetiva

Envueltas en el deseo de irse, con ganas de cambiar y en busca del prometedor futuro que parecía brindarles la vida más allá del pueblo, nuestras colaboradoras se fueron temporalmente de sus pueblos. Sin embargo, las jóvenes experimentaron transformaciones en las percepciones de la vida en la ciudad tras sus mudanzas. Antes de la migración a la ciudad, las informantes creían que «la vida sería más fácil» (E3). Sin embargo, una vez asentadas en la ciudad, sus opiniones cambiaron dramáticamente, siendo la nostalgia el principal elemento que contribuyó a sus sentimientos negativos con respecto a la vida de la ciudad y dificultó el ajuste a la vida urbana:

Estaba amargada. Estaba bastante amargada en Valladolid, la verdad [...]. Es que te das cuenta de que todo lo que has estado rigiendo, en plan, los últimos años de instituto diciendo «joder, menudo aburrimiento, no sé qué, no sé cuántas», dices: «Madre mía, ¡cuánto lo echo de menos!». Creo, sinceramente, que fue en parte por el hecho de la ciudad a la que fui, de que no me gustaba nada el ambiente; la carrera tampoco me entusiasmó [...], o sea, todo hizo [...]. Pero, cuando llegué allí, era como..., cada fin de semana que podía, me venía al pueblo. Siempre. Echaba un montón de menos a mis padres, a mi madre, su comida... (E2).

La «identidad de lugar» (Pilkington y Johnson 2003) de las colaboradoras fue la más probada durante los primeros meses, tras mudarse hacia núcleos urbanos. Cuando abandonaron los pueblos, se distanciaron de su hogar y de todo lo que este representaba. En este sentido, han sido los elementos de la distancia en

el tiempo y el espacio los que les ha permitido reflexionar y diferenciar las experiencias negativas de la vida en un entorno rural, al cultivar sentimientos de pertenencia al lugar: «[...] lo que tengo claro es que siempre voy a estar ligada a mi pueblo, sin lugar a dudas. Lo quiero más. Porque es como..., no sé, a mí me gusta y tal estar allí [en Zamora]. Pero ya llega un momento en el que estás como irritable» (E6).

Estas narraciones muestran una conectividad afectiva, que media poderosamente lo que a menudo se asume que son proyectos racionales del yo (Walkerdine 2009). Basándose en construcciones discursivas del binario local/global, las colaboradoras culminaron las entrevistas caracterizando a sus pueblos como presentadores de un conjunto diferente de conexiones que el conglomerado de flujos globalizados, esta vez arraigados en la comunidad, la familia, la historia y el hogar, a diferencia de los flujos globales de capital y de las formas de productos básicos (Massey 2008). Por lo tanto, incluso para aquellas jóvenes que tomaron una posición agencial dentro del discurso de «migración como oportunidad» (Ni Laoire 2000), las raíces entroncadas en sus lugares de origen todavía dominaron sus biografías en la medida en que estos se hallan asociados a relaciones encarnadas afectivas, que hablan de una conectividad con la comunidad rural. Así pues, la transición de estas jóvenes hacia la autonomía promulgada por el neoliberalismo no fue fluida y perfecta sino, más bien, ambivalente e incluso, en algunos casos, contradictoria, debido al impacto emocional de la polaridad subjetiva.

5 Conclusiones

En este nuevo contexto de vertiginosa velocidad, algunos expertos (Harvey 1998; Bauman 2005, 2011) afirman que las identidades sociales son progresivamente menos homogéneas y compactas, lo que induce a la búsqueda de certidumbre que, en ocasiones, encuentra una respuesta en el campo de la revalorización del territorio local. Este proceso de aferramiento, que se está produciendo paralela y complementariamente al fenómeno de la globalización, enarbola la diferencia ante la uniformidad cultural dominante, en aras de lograr un reconocimiento identitario territorial que dote de certeza y seguridad a los individuos. En este caso, podemos comprobar cómo el medio rural debido, entre otras razones, al complejo dinamismo de los procesos de intensa movilidad se ha convertido en el escenario central de producción de procesos identitarios, relegando a las jóvenes que deseaban, por encima de todo, marcharse de sus pueblos.

No debemos pasar por alto en esta exploración del auge del medio rural la actual importancia de las dimensiones lúdicas y ecológicas de este espacio. Tal es así que la reivindicación de la identidad local en las zonas rurales es intrínseca a los anhelos de las sociedades posindustriales, en los que se aspira a revitalizar los pueblos a través de estrategias tales que la identificación a través de la vinculación afectiva con la familia e incluso con las particularidades y representaciones esencializadas y romantizadas del propio lugar (Martínez 2002). En este sentido, las estrategias de movilidad de las jóvenes sayaguesas nos permiten desentrañar la gran paradoja que aborda este artículo: cuanto más se aprecia y valoriza la vida en el pueblo y más necesario es habitar estos espacios desde las dimensiones social, económica y ecológica, más recias se muestran las tendencias hacia la emigración por parte de la juventud, para quienes habitar la ciudad implica culminar un proceso soñado durante esta etapa concreta de su vida (Stockdale y Haartsen 2018).

Desde esta perspectiva, los resultados del presente artículo permiten visibilizar algunos de los retos que debe asumir la agenda para el desarrollo rural, en la medida en que tienen repercusiones sobre el diseño y territorialización de políticas, actuaciones públicas y estrategias para la mejora de las condiciones de vida de la juventud rural y la articulación de las identidades locales y los sentidos de lugar atribuidos a la localidad. Por este motivo, consideramos que el análisis de los procesos identitarios, las implicaciones y las consecuencias de la itinerancia de la juventud rural se muestra como un campo de investigación fructífero sobre el que seguir trabajando.

6 Referencias bibliográficas

- AHMED S (2015). La política cultural de las emociones. Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.
- AHMED S (2019). La promesa de la felicidad. Una crítica cultural al imperativo de la alegría. Caja Negra, Buenos Aires.
- ANDERSON B (2009). Affective atmospheres. *Emotion, Space and Society* 2(2):77-81.
- ARIAS P (2002). Hacia el espacio rural urbano: una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana. *Estudios Demográficos y Urbanos* 17(2):363-380.
- BAUMAN Z (2005). La identidad. Conversaciones con Benedetto Vecchi. Losada, Madrid.
- BAUMAN Z (2011). *Culture in a Liquid Modern World*. Polity Press, Cambridge.
- BELL D (2006). Variations on the Rural Idyll. En: Cloke P, Marsden T y Mooney P (eds.). *Handbook of Rural Studies*. Sage, Londres, pp. 149-160.
- BENITO D (2013). Despoblación, desarraigo y escuela rural: condenados a encontrarse. *Encrucijadas* (6):56-69.
- BIGLIA B, BONET-MARTÍ J (2009). La construcción de narrativas como método de investigación psico-social. *Prácticas de escritura compartida. Forum: Qualitative Social Research* 10(1):1-25.

- BOURDIEU P (2008). El sentido práctico. Siglo XXI, Madrid.
- BUTLER J (2012). Sujetos del deseo. Reflexiones hegelianas en la Francia del siglo XX. Amorrortu, Buenos Aires.
- BUTLER J (2017). Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea. Paidós, Barcelona.
- CAMARERO L, OLIVA J (2016). Understanding Rural Change: Mobilities, Diversities and Hybridizations. *Social Studies* 2:93-112.
- CAMARERO L, SAMPEDRO R (2016). Exploring female over-migration in rural Spain: employment, care giving and mobility. En: Wiest K (ed.). *Women and Migrations in Rural Europe. Labour Markets, Representations and Policies*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 189-208.
- CAMARERO L, OLIVA J, SAMPEDRO R (2012). Foreigners, neighbours, immigrants: translocal mobilities in rural areas in Spain. En: Hedberg CH, Do Carmo R (eds.). *Translocal Ruralism. Mobility and Connectivity in European Rural Spaces*. Springer, Londres, pp. 143-162.
- CASTELLS M (2003). Innovación tecnológica y desarrollo territorial. En: Vilalta JM, Pallejà E (coords.). *Universidades y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento*. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, pp. 27-40.
- CASTELLS M (2005). La sociedad red, vol. 1. Alianza, Madrid.
- CRESSWELL T (2001). The Production of Mobilities. *New Formations* (43):11-43.
- DÁVILA A (2011). Mujeres jóvenes en el medio rural vasco. Anuario 2011. Observatorio Joven de Vivienda en España (Objovi). Consejo de la Juventud de España, Madrid.
- DE HAAS H (2009). Mobility and human development. Human Development Research Paper No.1. Human Development Report Office, Nueva York.
- DELEUZE G, GUATTARI F (1985). El Anti Edipo. Capitalismo y esquizofrenia. Paidós, Barcelona.
- DÍAZ MÉNDEZ C, HERRERA P (2004). Imágenes y percepciones del entorno rural del colectivo de mujeres jóvenes del territorio Valle del Eze-Entrecabos: mujeres jóvenes en busca de una nueva identidad rural. En: Castellano D, Gil A, Serrano P (coords.). *Mujeres: las diferentes realidades*. Universitat Jaume I, València, pp. 15-56.
- DÍAZ SÁNCHEZ P (2012). Las fuentes orales y la construcción de relatos biográficos: mujeres trabajadoras de la dictadura franquista. En: Llona M (ed.). *Entreverse: teoría y metodología práctica de las fuentes orales*. Universidad del País Vasco, Leioa, pp. 187-216.
- ENCINA J, ROSA M, FERNÁNDEZ M, ÁVILA MÁ (2003). Praxis participativa desde el medio rural. Iepala Editorial-Cimas, Madrid.
- FUKUYAMA F (1992). El fin de la historia y el último hombre. Una visión optimista de la evolución de la historia. Planeta, Barcelona.
- GARCÍA SANZ B (1994). La mujer rural ante el reto de la modernización de la sociedad rural. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid.
- GARCÍA SANZ B (2004). La mujer rural ante el reto de la modernización de la sociedad rural. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid.
- GIL J (1998). *Metamorphoses of the Body*. University of Minnesota Press, Mineápolis.
- GONZÁLEZ J, GÓMEZ C (2002). *Juventud rural 2000*. Injuve, Madrid.
- GONZÁLEZ M (1998). *Sociología y Ruralidades (La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana)*. Gobierno de España, Madrid.
- GONZÁLEZ M, LÓPEZ-GAY A (2019). Emigración y fuga de talento en Castilla y León. *Boletín de la Asociación Española de Geografía* 80(2612):1-31.
- GURMÉNDEZ C (1979). Análisis antropológico de las fiestas populares. *El País*, 17 de abril.
- HALFACREE KH, RIVERA MJ (2011). Moving to the countryside... and staying lives. *Lives beyond representations*. *Sociologia Ruralis* 52(1):92-114.
- HALL T (2009). Footwork: moving and knowing in local spaces(s). *Qualitative Research* 9(5):571-585.
- HARVEY D (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu, Buenos Aires.

- HERNÁNDEZ-HERNÁNDEZ F (2013). Poner en cuestión el significado de «generar conocimiento» en la investigación educativa de carácter biográfico. En: Lopes A *et al.* (coords.). *Historias de vida em educação: A construção do conhecimento a partir de historias de vida*. Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 14-25.
- HIDLE K, FARSUND A, LYSGÅRD HK (2009). Urban-rural flows and the meaning of borders. *European Urban and Regional Studies* 16(4):409-421.
- HOBBSAWM E, RANGER T (2002). *La invención de la tradición*. Crítica, Barcelona.
- KUSENBACH M (2003). Street phenomenology: The go-along as ethnographic research tool. *Ethnography* 4(3):455-485.
- LEYSHON M (2008). The Betweenness of Being a Rural Youth. Inclusive and Exclusive Lifestyles. *Social and Cultural Geography* 9(1):1-26.
- MARTÍNEZ J (2002). *La identidad reconstruida. Espacios y sociabilidades emergentes en la ruralidad alavesa*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- MASSEY D (1984). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*. Macmillan, Londres.
- MASSEY D (1994). *Space, Place and Gender*. Polity Press, Cambridge.
- MASSEY D (2004). The «System» of Automobility. *Theory, Culture & Society* 21(4/5): 25-39.
- MASSEY D (2006). The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning A* 38(2): 207-226.
- MASSEY D (2008). *Ciudad mundial. El perro y la rana*, Caracas.
- MAYA V (2003). *La mujer rural en la provincia de Zamora: 1990-2000*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- MOHANTY CT (2008). Bajo los ojos de Occidente. *Academia Feminista y discurso colonial*. En: Suárez L, Hernández A (eds.). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los márgenes*. Cátedra, Madrid, pp. 112-161.
- MOILANEN M (2012). Job is where the heart is? An analysis of geographical labour mobility among young adults. En: Baeck UD, Paulgaard G (eds.). *Rural futures = Finding one's place within changing labour markets*. Orkana Akademisk, Oslo, pp. 83-102.
- NI LAOIRE C (2000). Gender issues in Irish rural out-migration. En: Boyle P, Halfacree K (eds.). *Migration and Gender in the Developed World*. Routledge, Londres, pp. 223-237.
- OLIVA J (2010). Rural melting-pots, mobilities and fragilities: reflections on the Spanish Case. *Sociologia Ruralis* 50(3):277-295.
- PANIAGUA A, HOGGART K (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico. *Globalización y Mundo Rural* (803):61-72.
- PÉREZ J (2013). ¿Por qué se van? Mujeres de pueblo y desarraigo en la ruralidad valenciana. *Encrucijadas* 6:101-116.
- PILKINGTON H, JOHNSON R (2003). Peripheral youth: relations of identity and power in global/local context. *European Journal of Cultural Studies* 6(3):259-283.
- RÍOS L, ROJAS J (2013). Técnicas móviles en la etnografía urbana: actividades económicas itinerantes en el espacio público de Barcelona. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 2(2):35-48.
- SAMPEDRO R (2008). Cómo ser moderna y de pueblo a la vez: los discursos del arraigo y del desarraigo de las jóvenes rurales. *Revista de Estudios de Juventud* 83:179-193.
- SARTRE JP (2016). *El ser y la nada*. Losada, Buenos Aires.
- SASSEN S (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 29(88):5-27.
- SENNETT R (2019). *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Anagrama, Barcelona.
- SKEGGS B (2004). *Class, Self, Culture*. Routledge, Londres.
- SØRENSEN U, PLESS M (2017). Living on the periphery of youth. Young people's narratives of youth life in rural areas. *Young* 25(4):1-17.
- STOCKDALE A, HAARTSEN T (2018). Editorial introduction: Putting rural stayers in the spotlight. *Population, Space and Place* 24(4):1-8.
- TIESSEN M (2008). Uneven Mobilities and Urban Theory: The Power of Fast and Slow. En: Steinberg PE, Shields R (eds.). *What is a City? Rethinking the Urban after Hurricane Katrina*. University of Georgia Press, Georgia, pp. 112-123.

- TUDELA P, SANMARTÍN A, RUBIO A, BALLESTEROS JC (2020). Barómetro Juvenil 2019. Autonomía económica y emancipación. Informe sintético de resultados. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Madrid.
- URQUIJO MB (2013). Ruralización de la ciudad y urbanización del campo. Pautas emergentes en movilidad del País Vasco. En: Sánchez D, Egea C (coords.). La ciudad: un espacio para la vida: miradas y enfoques desde la experiencia espacial. Editorial Universidad de Granada, Granada, pp. 279-298.
- URRY J (1984). Capitalist Restructuring: Recomposition and the Regions. En: Bradley T, Lowe P (eds.). Locality and Rurality. Norwich, Londres, pp. 45-64.
- URRY J (1990). The Tourist Gaze. Sage, Londres.
- URRY J (2004). The «System» of Automobility. *Theory, Culture & Society* 21(4/5):25-39.
- URRY J (2006). The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning A* 38(2): 207-226.
- VERTOVEC S (2001). Transnationalism and Identity. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27(4): 573-582.
- VILLA M (2019). Local Ambivalence to Diverse Mobilities – The Case of a Norwegian Rural Village. *Sociologia Ruralis* 5(4):473-490.
- WALKERDINE V (2009). Biopedagogies and Beyond. En: Wright J, Harwood V (eds.). Biopolitics and the «Obesity Epidemic». *Governing Bodies*. Routledge, Nueva York, pp. 199-208.
- WIRTH L (1962). *Urbanismo como modo de vida*. Ediciones 3, Buenos Aires.

Planning Befriends Women: A Look of a Gender Responsive City in the Colombian Context

Yancili LOZANO-TORRES
yancillylt@gmail.com
Florida State University
(USA)

***Recipient of the II Award SEGIB-AECID
in Research on Sustainable Development in
Ibero-America***

La planificación se hace amiga de las mujeres: una mirada hacia una ciudad sensible al género en el contexto colombiano

***Ganador del II Premio SEGIB-AECID
de Investigación sobre Desarrollo Sostenible
en Iberoamérica, primer premio***

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Literature review**
- 3. Methods**
 - 3.1. Sampling**
 - 3.2. Building a coding frame**
 - 3.3. The coding process**
- 4. Local planning befriending women: the case of Colombia**
 - 4.1. The Women's Agenda in Colombian municipalities**
 - 4.1.1. Political empowerment**
 - 4.1.2. Economic autonomy**
 - 4.1.3. Physical integrity**
 - 4.2. Easier said than done: analysis of cities' preparedness to advance GE**
 - 4.3. Political commitment**
 - 4.4. Technical disposition or plan quality**
 - 4.5. Gender awareness**
 - 4.5.1. The use of language**
 - 4.5.2. PDM's principles, goals, and its understanding of GE for women**
 - 4.5.3. Affirmative actions and differential impact**
- 5. Conclusions: how are efforts towards GE portrayed in the cities across Colombia?**
- 6. References**

Planning Befriends Women: A Look of a Gender Responsive City in the Colombian Context

*Recipient of the II Award SEGIB-AECID
in Research on Sustainable Development in
Ibero-America*

Yancili LOZANO-TORRES
yancillylt@gmail.com
Florida State University
(USA)

La planificación se hace amiga de las mujeres: una mirada hacia una ciudad sensible al género en el contexto colombiano

*Ganador del II Premio SEGIB-AECID
de Investigación sobre Desarrollo Sostenible
en Iberoamérica, primer premio*

Citar como/Cite as:

Lozano-Torres Y (2021). Planning Befriends Women: A Look of a Gender Responsive City in the Colombian Context. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):310-336.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.559

Abstract

Gender is considered the most universal form of inequality. Therefore, a just and sustainable development cannot, and should not, be conceived without gender equality (GE), as recognized by the 2030 Agenda for Sustainable Development. Several Latin American countries are making substantial progress in terms of critical aspects of GE. For Colombia, the path towards gender equality starts from nationwide mandatory laws to be implemented at the local level. In this study, it is used data collected for a Convergent Parallel Mixed Method to conduct a comprehensive assessment of efforts towards GE in Colombian municipalities. Data collected are employed from the municipal development plans (PDMs), cities' websites, and archival material. In this paper, I mainly present the results of the qualitative phase that uses a Qualitative Content Analysis (QCA). Results indicate that efforts towards GE in Colombian municipalities are portrayed through programs and initiatives to address the internationally recognized women's agenda.

Keywords: gender responsive planning, local planning, gender equality-SDG 5, content analysis, Colombia.

Resumen

El género está considerado la forma más universal de desigualdad. Por tanto, un desarrollo justo y sostenible no puede ni debe concebirse sin la igualdad de género, como se reconoce en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Varios países latinoamericanos han logrado avances sustanciales en aspectos críticos de la igualdad de género. En el caso de Colombia, el camino hacia la igualdad de género parte de leyes obligatorias a nivel nacional, que se implementarán a nivel local. En este estudio, se utilizan datos recopilados para un método mixto paralelo convergente, con el fin de realizar una evaluación integral a los esfuerzos hacia la igualdad de género en los municipios colombianos. Dichos datos provienen de los planes de desarrollo municipal, las webs de las ciudades y el material de archivo. En este artículo presento, principalmente, los resultados de la fase cualitativa, en la que se utiliza un análisis cualitativo de contenido. Los resultados indican que los esfuerzos hacia la igualdad de género en los municipios colombianos se vehiculan a través de programas e iniciativas con los cuales abordar la agenda de mujeres reconocida internacionalmente.

Palabras clave: planificación con perspectiva de género, planificación local, igualdad de género-ODS 5, análisis de contenido, Colombia.

1 Introduction

«Is gender equality destined to remain our perpetual aspirational dream?» The 2015 Human Development Report shows that, although there have been improvements in terms of gender equality (GE) for women in the last twenty years, there are serious gender disparities in terms of —payment and access to— employment, health, leadership positions occupancy, and care work, among others (Jahan & Mukhopadhyay 2016). All of these is now aggravated by the COVID-19, which has put a bigger burden over women throughout the world. Despite years, feminist advocacy and pressure from civil society, governments and urban planners still struggle to create a strategy where women's interests and needs are well served (Fainstein & Servon 2005). Gender inequality is arguably the most persistent and insidious form of inequality. It impacts women of all stripes, both within marginalized and non-marginalized groups. GE is not only a matter of fairness for half of the population; solving gender inequality, also brings economic benefits and better human development for all (Beede *et al.* 2011, Kristof & WuDunn 2009, Blumberg 2005, Momsen 2004, UNWOMEN 2017). Tackling GE has a positive impact not just for women, but for the economy and the society at large, as it was recognized by the 2030 Agenda for Sustainable Development with Sustainable Development Goal (SDG) 5 (UNDP 2015).

Urban planning is defined as «a dynamic profession that works to improve the welfare of people and their communities». Welfare for all people is at its core. Urban planners can shape the nature of public investments (Rakodi 1991), that help reduce the burden of marginalized people within an urban setting. They can also serve as advocates to pursue a more equal access to opportunities and conditions by various marginalized groups, including for women (Young 1997). However, to the best of my knowledge, the studies assessing gender within local planning documents are scarce within the city planning profession. Doing gender and working towards GE is only a small fading branch within the planning profession.

The lack of attention that the urban planning profession gives to gender inequality is regrettable because, on daily basis, women are discriminated against for the simple reason of being women. The kind of inequality they experience range from being targeted and murdered for entering the political arena (Zulver 2019), to making less than what men make for the same job, to being denied freedom over their own bodies. In the 2018 global gender gap report (WEF 2018, p. 8), it is estimated that it will take one hundred and eight years to close the overall global gender gap, but two hundred and two years to close the gap on economic opportunity moving at the pace that we are. As scholars, not only do we have the ability to help reduce this time, we ought to exert that ability.

This research constitutes an initial effort to advance the search for solutions to the gender inequality problem at the local level. It sheds lights on how GE for women is tackled at the local level by city planning authorities. To achieve the goals of this study, it is used a Qualitative Content Analysis (QCA) of data collected from the municipal development plans (PDMs) for 2016-2019, cities' websites, and archival material found online or provided by the Colombian National Department of Planning (DNP).

The QCA was selected because a PDM is a comprehensive document that provides key information on the municipal planning for each city. PDMs are public information. They can be obtained on the city's website or, if not posted online, they can be obtained through the DNP or by using a legal right available to everybody in Colombia named *Derecho de Petición* (similar to a public records request in the U.S.).

Colombia was selected because it exhibits important particularities in terms of GE. It has been praised as a country making progress in improving the condition of women in education, health, and labor force, among others (World Bank 2011). It scores better in GE than countries such as the USA (WEF 2016). Moreover, in Latin America, Colombia constitutes an interesting case since it is almost an average case of the region, scoring better than Chile—a country with one of the best economic indicators of the region— but worse than Nicaragua—a poorer country with a long-standing leftist tradition (WEF 2016, 2018)—. While in an unitarian country like Colombia GE is legislated and mandated from the national government, it is in the realm of local governments that these national mandates are to be implemented. Thus, this work assesses how some municipalities advance GE; and how the efforts towards GE look within planning documents of different cities.

In what follows, I first present a discussion around the literature on gender responsive planning (GRP); I then introduce some methodological procedures to later show how planning at the local level in Colombia is addressing GE. This analysis enables me to get a rich understanding of the local dynamics and the different approaches towards GE pursued at the local level.

2 Literature review

Even though women's condition received more attention today compare with previous decades, women still experience inequality in most of aspects of their lives. This situation applies for developed and developing countries. According to UNWOMEN, women all around the world experience inequality in the access to basic education, health care, safe transportation; they also experience dispari-

ties accessing to work and face occupational segregation and gender wage gaps, and they are also underrepresented in political and economic decision making processes (UNWOMEN 2014). Thereby, several authors consider that gender is the most universal form of inequality (Jahan & Mukhopadhyay 2016, Kabeer 2003). For instance, looking at situation of marginalized or vulnerable population, let's say, displaced people, the situation for women is frequently worse than the situation for men (Crenshaw 2006, Hill Collins 2002). Examples could also be drawn from disabled groups, ethnic minorities, LGBTQ communities, poor people, religious groups, illiterates, elderly, and immigrants, among others.

But should we care about gender discrimination? Why is it important to achieve gender equality? In the 2030 Agenda, it is considered that: «Ending all discrimination against women and girls is not only a basic human right, it's crucial for sustainable future; it's proven that empowering women and girls helps economic growth and development».

We should start by acknowledging that, in most parts of the world, women are at least half of the population. Then, GE is a matter of justice for half of the population.

Additionally, GE could be seen in terms of the economic benefits that it can provide to the society in general, and to the markets in particular. For instance, in the case of science, technology, engineering, and mathematics (STEM) fields, many of their associations are promoting the inclusion of women within their fields, not because it is a matter of justice, but because those fields are in need of a labor force that cannot be supplied, at least in North America, with the traditional White-male force (Beede *et al.* 2011).

Promoting equal access for women in aspects such as education, just work, health, empowerment initiatives, and decision-making positions, among others, have been shown to help boosting the results in terms of human development. Momsen (2004, p. 50), for instance, discusses how child mortality reduces when there are increases in education for women. In the same direction, Blumberg (2005) and Kristof and WuDunn (2009) also debate how the household welfare improve as a result of women's empowerment. Then, equality for women does not only benefit them but the society in general.

Based on the discrimination that women experience, and after decades of feminist battle, most of the UN members countries have defined a women's agenda to enhance women's situation, and to protect their rights (Banco Mundial 2011, Nallari & Griffith 2011). The goals within each agenda could vary among countries or regions; however, most of them try to address women's economic capacity, access to resources and services, and representation in decision making processes and positions. The economic capacity is related to access to the job market, as well as to economic resourc-

es such as land, but this is also highly determined by access to education. Activities related to this goal also include the reduction of gender wage gaps, women entering decent work and actions against the discrimination they experience at work. On the other hand, access to resources addresses problems relate to women's health, both access and condition; the provision of basic services, because they are usually in charge of chores that require them, but also transportation or education. Likewise, the underrepresentation of women should be addressed in two different fronts, *i.e.*, getting them to participate as member of the communities within planning processes and sitting them on political and bureaucracy chairs where decisions are taken.

Blumenberg (1998) contents that gender-neutral development initiatives might benefit women, but they do not address the structural causes of gender inequality. Therefore, gender awareness or a *GRP* approach is needed to change the condition of women and to enjoy the benefits that empowered women bring to societies.

To fight the pervasive gender inequality, as well as to enjoy the benefits of a more equalitarian society, it is necessary to have a planning approach that accounts for the gender differential impact that the approach could yield on its beneficiaries. Neither the market, nor the most traditional planning approach are gender aware. According to Kabeer (2003), the market cannot reduce gender inequality; contrarily, it does not only assume gender-neutrality, but also it offers differential conditions for women and men that reinforces gender disparities. The traditional and most widely used planning model also encounters problems addressing gender inequalities since it is conceived from a gender-blind perspective (Sandercock & Forsyth 1992, Fainstein & Servon 2005).

Based on that, *GRP* is a type of planning approach that acknowledges the differential impact that planning, local planning in this case, will have on men and women. It does not refer to planning for women independently; contrarily, it recognizes that the population is not gender-neutral and that programs might have different effects based on the gender of the beneficiaries. A question that a *GRP* should answer is: does the implementation of the *PDM* lower, reduce, or leave gender inequality unchanged? Gender planning, the approach proposed by Caroline Moser, is one of the most straightforward and well-known *GRP* approaches (Moser 2003).

Moser's gender planning approach aims for women's liberation from the condition that hold them on subordinated positions within their families, communities, cities, and countries. The idea is to change the relations among women and men in such a way that there is equality among them, and women end up empowered as a result of the gendered planning approach.

According to Bock (2015), gender considerations in many programs are only an addendum or a single paragraph asserting

that women will be targeted. Or, as Burgess (2008) argues, women's issues addressed by local planning authority are mainly «in terms of issues of access, transport and safety, rather than issues of gender income disparities, educational achievements or poverty inequalities» (Burgess 2008, p. 119). Nonetheless, a GRP approach is one that mainstreams gender issues, which acknowledges that women and men might have a different interaction within the planning context, and, therefore, might be impacted differently (Fainstein & Servon 2005, Momsen 2004, Moser 2003, Sandercock & Lysiottis 1998). GRP stresses gender awareness during all phases of a project or program, from the very conception of the project until the evaluation (Ostergaard 1992). Feminist and gender planners propend for approaches that make that recognition, such as Gender Responsive Budgeting (GRB), and for those that help including the gender perspective in all the stages of the program, such as the Gender Analytical Frameworks (GAF).

GRB is a policy instrument that recognizes that budgets have non-neutral gender impacts over men and women (Sguelo 2015, p. 3). Sharp and Broomhill (1990, cited on Stotsky 2006, p. 18) provide a framework to classify public expenditures into three categories that could shed light on whether a PDM is responsive in terms of gender equality. The idea is to distinguish between gender specific programs such as reduction of gender violence; programs promoting GE within the public sector, such as initiatives to include a gender representative bureaucracy; and mainstreaming programs that look at the gender differential impact of a policy or program. Meanwhile, GAF are tools that offer the possibility to gather sex-disaggregated data that planners and policy makers can use at different stages of an intervention project (Warren 2007) to respond to the challenges placed by gender to the plan, project or program.

In this study, I work to identify whether local planning authorities in Colombia use GRP within their municipal planning initiatives. The PDMs constitute the main focus of the analysis, but sources such as city's websites are also analyzed. In what follows, I explain the methods used to conduct this study.

3 Methods

In this paper, it is used data collected for a Convergent Parallel Mixed Method to conduct a comprehensive assessment of efforts towards gender equality (GE), SDG 5, in Colombian municipalities. This paper shows the results of the qualitative phase that uses a Qualitative Content Analysis (QCA), to assess how the efforts towards GE are portrayed in the PDM's and how they differ across cities. The quantitative part, although not reported here, provides

some insights of the factors influencing local authorities to prompt urban planning and policies that advance gender equality. The use of a mixed method proved to complement the results.

3.1. Sampling

To ensure representation of the Colombian cities, I first defined as sampling criteria the geographical representation, and the DNP's typology.¹ Since Colombia is a multicultural country where culture varies across geographical regions, a geographical criterion is useful to ensure representation of social and cultural characteristics. Differences based on the DNP Typology were included in the sample to represent differences in the planning capacity of the cities, which was the proxy used in the quantitative part of this study. Later I included city's GRP level, estimate in the quantitative phase not reported here, to ensure a more comprehensive description across municipalities and gender responsiveness.

The final sample is shown in Figure 1. In total, I analyzed 21 cities: 6 cities from the densest region, the Andean; 5 cities from the Caribbean and 4 from the Pacific regions; and 5 cities from both the Plains and the Amazon regions. Ten are capital cities and 6 with female mayors. The percentage of female mayors in Colombia is 12.2 %, none of them from a large major city (CSM 2016). As for the DNP typology, the sample also includes 7 cities with high planning capacity, 10 with a medium capacity, and 6 with low capacity, which is a well-weighted representation of the planning capacity across the country considering that most of Colombian municipalities fall into the medium planning capacity, but most of the population lives in cities with robust capacity (Carmona Sánchez *et al.* n. d.).

3.2. Building a coding frame

The unit of analysis of this study are the Colombian cities, and I study their PDMs as the main data source of my research. The next step of the QCA was to create a coding frame or codebook. As with most of codebooks in QCAs (Gibbs 2007, Hsieh & Shannon 2005, Schreier 2012), I used a mixed strategy to generate it. It was mainly concept- and experience-driven. Concept-driven categories refer to the process by which they are created, *i.e.*, driven by the literature or a concept that is already well known (Gibbs 2007, Elo & Kyngäs 2008, Schreier 2012). I used elements of the feminist and planning literature. On the other hand, experience-driven categories are the result of some of the knowledge that, usually, the researcher possesses. I made use of my everyday logic and experience as a Colombian woman, former public servant, and political activist and advocate to define the coding frame used in this study.

1 A typology that categorizes Colombian municipalities into seven groups, based on aspects of quality of life, security, economic potential, environment, urban functionality, and institutional capacity.

The coding frame was tested for reliability and validity. The categories and subcategories were tested for unidimensionality, and exhaustiveness, exclusiveness, and saturation, respectively.

3.3. The coding process

Coding is a process by which the data is categorized or organized (Gibbs 2007). It follows a scheme that, for QCA, Schreier (2012) calls «coding frame». The coding frame, with its categories, subcategories, and questions, can be considered an interview to the data in this case. For this study, I initially define a coding frame comprised of four sets of questions or main categories. Categories are relevant aspects about the research question.

The first category that I defined looks at the same elements measured by the Global Gender Gap Index, which are based on the global consensus that, to reduce gender inequalities, efforts need to be done towards political empowerment, economic opportunity and participation, education, and physical integrity of women (Banco Mundial 2011, Nallari & Griffith 2011). I called this category *Women's Agenda*. It was intended to look at measurable outcomes in terms of GE.

The other three are called Organizational Readiness, Political Commitment and Plan Quality. In the literature on plan evaluation (Baer 1997, Berke & Godschalk 2009), it is assessed plans' quality by looking at technical and organizational components that I also included on the coding frame. The political commitment category is drawn from the recognition that the level of attentiveness that decision makers and politicians show towards GE has a direct impact on the success of it (March *et al.* 1999, pp. 126-128).

Moreover, the political category was enriched by my experience as a public servant. I worked at the city hall of a Colombian city for several years. Thanks to that experience, I came to understand the power that mayors hold for planning and the need for their commitment to any plan or initiative. Political commitment could be analyzed throughout the PDMs, and I included a category with several questions to capture this piece.

The last category is named *Gender Awareness*. This is intended to unveil not only how Colombian cities are making efforts in terms of desired outcomes, but how those efforts towards GE were accompanied with a change of the values and culture. It looks at the use of inclusive language, and the existence of a gender focus within the plan, among others. This category was also supported by the feminist literature, in which it is said that to be responsive towards GE, it is necessary to be aware of the gender differentials (March *et al.* 1999). Contrarily to the *Women's Agenda* category, this one assesses the cultural changes towards GE.

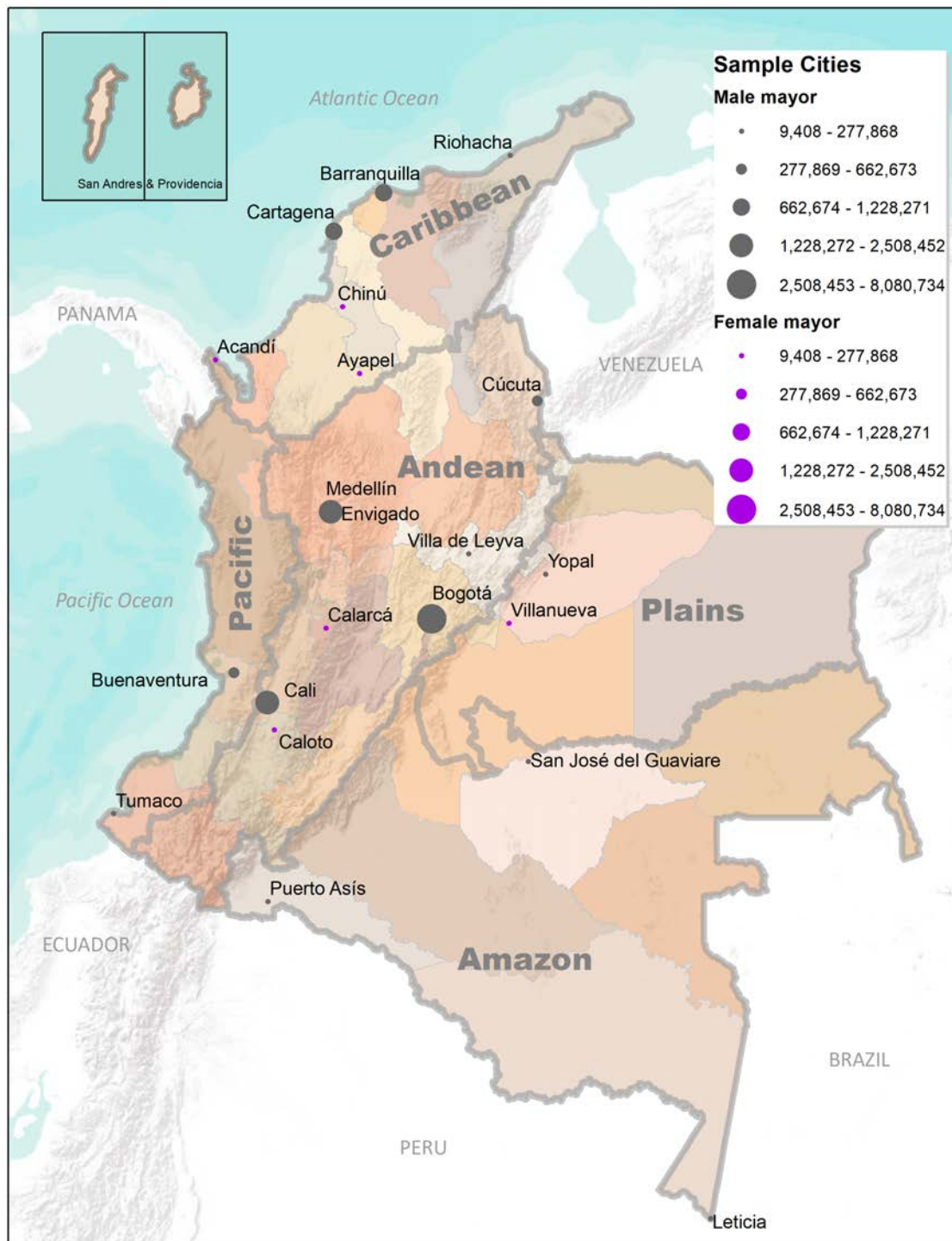


Figure 1
 Sample Cities
 Source: by the author.

The coding process was conducted in two different phases and periods of time, both using NVivo. The first phase included me, the main researcher, and a second coder, who volunteered to test for inter-coder reliability. The main coding phase involved the main researcher coding all the 21 cities in the sample. This phase did also include coding again the three cities coded before during the first phase. It was done to check for time reliability.

4

Local planning befriending women: the case of Colombia

The QCA results indicate that all the cities plan some type of actions to advance GE. Most of them also exhibit important levels of gender awareness, which in this case means that the people in charge of defining the PDM for the cities, and the mayor and perhaps the city council too, are acquainted with the definition of gender and its implications in a society. Although the levels of equality that they try to address might differ, all of them address some type of problem that would reduce the gender gap. Therefore, I dare say that the most important characteristic of the PDMs is their medium to high level of sensibility in terms of GE. Now, this is not to say that all the cities are addressing gender inequality or that they will reduce the *status quo* of gender gaps after the PDM is implemented. Curiously, most of them do not explicitly state the differential impact that the PDM implementation could have on men and women, which results in the lack of accountability regarding gender impact. Nonetheless, it could be said that these cities do know about it and, at the very least, plan to address some of the gender inequality that they have identified in their territories.

Next, I present the QCA results for the 21 cities that I analyzed. The presentation follows the same order of the coding frame.

4.1. The Women's Agenda in Colombian municipalities

This category evaluates the actions of every municipality associated to political empowerment, economic opportunity, education, and physical integrity for women. In what follows, I present the findings of how each of these pillars of the women's agenda are addressed within the PDMs. Table 1 shows a summary of the findings across the subcategories within the women's agenda category, except by educational attainment.

Pillars of the Women's Agenda	Number of cities	Percentage of cities
Political Empowerment		
Has programs to foster women's leadership and participation in the city's political, social, and cultural life	15	71 %
Has more than 30 % of its positions of power held by women	17	81 %
Has more than 30 % of female commissioners	1	5 %
Has more than 30 % of its positions within CTP held by women	14	67 %
Has programs designed to reduce teen pregnancy	19	90 %

Pillars of the Women's Agenda	Number of cities	Percentage of cities
Economic Participation and Opportunity		
Has programs to increase women's participation in the labor market and to help securing their financial autonomy	19	90 %
Physical Integrity		
Has actions or plans designed to prevent and fight violence against women	19	90 %
Mentions domestic violence within their PDMs as an important problem to address	16	76 %
Regards gender-based violence a health problem	10	48 %

Table 1

Summary – Women's Agenda

4.1.1. Political empowerment

The elements, suggesting actions to promote political empowerment for women, are both implicit – and needed to be extracted from the QCA, or explicitly stated within the PDMs. The most explicit ones are the actions undertaken by cities to increasing women's leadership. Fifteen of the 21 cities have some type of intention to foster women's leadership and participation in the city's political, social, and cultural life (see Table 1). In general, with these programs, it is attempted to strengthen women's capacities in leadership and advocacy in public policy. Some of them also target women's organizations and others focus on different groups of women. Among the identified actions towards women's political empowerment by cities are: activities to increase women's political participation and agency and to reduce and address teen pregnancy.

As part of its gender program, Bogotá identified the need to «strengthen women's leadership for participation in the public arena and participation spaces, such as councils, committees, community action committees, in a way that promotes women's representation and the positioning of their agendas, needs and interests in the public agenda».

Bogotá's PDM explicitly recognizes the need to empower women by strengthening their leadership capacity in the public realm. At the same time, it determines that this is a way to place their demands within the city's agenda. This recognition is accompanied by a measurable objective of increasing the percentage of women in leadership positions by 5 % at the end of the four-year period.

By the same token, actions towards the political empowerment of Cali's women are explicitly called forth by its PDM's goal. Cúcuta also made clear that they want growth in their numerical representation of women in positions of power and set goals to do it.

The call towards greater political empowerment; however, is not common for most of the other cities. Nonetheless, much small-

er cities also address their desire for women's political empowerment but in a less comprehensive way. For instance, they state the intention to do so, but do not define an indicator of success or a measurable target. Five cities do not mention any action towards political empowerment of women. All the plans mainly revolve around training women in political participation and advocacy, but the intention to improve the quality of women's participation in decision-making arenas is only stated by large cities.

Less explicit signs of women's political empowerment were found by analyzing the numerical representation of women within the local cabinet. Except for Acandí, San José del Guaviare, and Buenaventura, all the other cities have more than 30 % of women in positions of power within the cabinet (Table 1). This is aligned with the Global Gender Gap Report (WEF 2018), where it is recognized Colombia as one of the five countries in the World in which women are equally likely than men to attain managerial positions.

I found no trends in terms of what positions of power are mainly occupied by women. The cities that count with a women's affairs office do have a woman as a chief of the office. There is not any city with a female secretary for Economic Development, but the results in terms of Social Development, infrastructure, and treasure, among others, are mixed. None of the cities have a program for equal opportunity hiring.

The results for women at the local council are opposite to the cabinets. All the cities but Buenaventura have less than 30 % of women as city commissioners (Table 1), which shows that in Colombia the representation of women in appointed positions is larger than in elected positions. It is worth mentioning that Colombian women's quota for appointed position was enacted before the one for the electoral system. Women were also sitting at the planning table as part of the CTP (Consejo Territorial de Planeación, or Local Planning Council in English). They are part of the grass-root groups that represent the civil society, advising and vetting the PDM. Two-thirds of the twenty-one cities have more than thirty percent of women within the CTP (Table 1). This was not only as representatives of the women's caucus, but as part of other stakeholder groups.

In contrast to the local commissioner, CTP's representative is an unpaid position. It can add prestige to the person that takes it, and it is good for networking, but it is still an unpaid position. The city commissioners, meanwhile, get paid the same amount as the mayor; although they only get paid for the days that they are in session. This could in part explain why there are more female CTP's representatives than female commissioners, since in the literature it has been found that men tend to occupy less non-paid leadership positions (ILO 1998).

I also included teenage pregnancy as part of the analysis of political empowerment to show that this main pillar of the women's agenda needs to be connected to ways to improve the opportunities of the future leaders. The notion that teen pregnancy brings severe implications for the life opportunities of young girls and women has been widely discussed (Hotz *et al.* 2018). In the analysis, it is indicated that 18 cities designed programs to reduce teen pregnancy (Table 1). All of them are linked to the local health plan, but cities such as Cúcuta and Villanueva also recognize the importance of addressing teenage pregnancy within their plan for GE. Meanwhile, Bogotá is the only city that explicitly recognized teen pregnancy as a problem for both: female and male teenagers.

Teen pregnancy is a public health issue for the local governments that I analyzed, although none of them linked it to the lack of women in elected positions. Education is the most used strategy to prevent it and is also the most basic action. All the eighteen cities have it, referring to education in sexuality and contraceptive methods. After that, the second strategy was birth control programs that seek youth access to them. Yopal put emphasis on teen-friendly birth control and reproductive health. Comprehensive reproductive health services, accessible and with responsive qualified staff, was the concern not only for Medellín, but for cities like Puerto Asís, Villanueva and Acandí, that are smaller and where social stigma of sexual life can play a crucial role. And, while it may be true that Colombia has approved the voluntary interruption of pregnancy in special cases, only Leticia and Tumaco explicitly address it as a component of their strategy on teen pregnancy.

4.1.2. Economic autonomy

Nineteen out of the 21 address female labor force participation within the diagnosis of the PDMs. Congruently, there is a clear focus on increasing the participation of women in the labor market, as well as to promote their financial autonomy (Table 1). Among the 19 cities targeting women's economic autonomy, Leticia and Ayapel only provided a statement of their desire. Cartagena and Cúcuta included the word «training» within a similar statement but did not provide more information. Their aspirations are in danger of not being achieved if that is the only thing they do. Other cities' programs went further, to clarify that women will be receiving training for work, on how to apply for grants and in project formulation, among others. Bogotá and Acandí specify that access to credit need to be addressed, if women's economic autonomy was to be achieved. Moreover, half of the cities either will assist women with their already-running businesses or provide support to create new ones.

Medellín has one of the most comprehensive plans to work on women's economic participation: «[A]n economic autonomy model with a gender and differential focus is designed and implemented for women [...] to strengthen the productive, entrepreneurial, and

innovation capabilities of women, facilitating their incorporation into the productive processes of the city».

Medellín's plan is comprehensive in its aim to include women from different groups, such as disabled, native Colombian, young, and LGTBQ+ women, among others. It is also comprehensive with the use of resources, that provide financial opportunities for women, using different technologies and targeting traditional male jobs. Medellín explicitly seeks the increase of female labor force participation and aims to foster the creation of new enterprises by women. Additionally, they plan to partner with the private sector to identify the labor market's needs and trends, as well as the potential for women on it.

Some of the programs vary in terms of the group of women that they want to target. For instance, Puerto Asís, San José del Guaviare and Chinú target women heads of household in their employment programs and productive projects. Calarcá, as well as Chinú, also targets female entrepreneurs to leverage their existing initiatives.

Meanwhile, Leticia establishes the «design and implementation of a strategy of economic autonomy for women victims», but they do not clarify the type of victims they are targeting. Contrarily to the programs mentioned above, Leticia's one is blurred with not further development.

Bogotá has two initiatives, that could help other cities to achieve their goals. These initiatives are aligned with what Klugman and Tyson (2016) identified as driver 6 to expand women economic empowerment. One is the «fostering of dignified employment and job environments that are safe and free from discrimination». This is extremely important. The advancement of women in the workplace is closely associated to everyday discrimination and harassment (McKinney & Company 2018). Therefore, if cities can lead the expedition to eliminate them, it would be a significant step in advancing GE. Moreover, it might not be the case of main cities, but many small cities happen to be the ones that employ an important number of their population. Therefore, having an equal opportunity, job policy could lead to improving female labor force participation. This is a simple inexpensive action, so it can be considered a low-hanging fruit strategy for cities to adopt. The other initiative in Bogotá is to foster a redistribution of nonpaid work within the household. Women have traditionally been designated as caregivers and the responsible for the reproductive task in the economy. Since the day only has 24 hours, freeing women from this task could help them improve their participation in the labor market.

The only cities that did not specify any actions towards economic participation and opportunity of women are Cali and Buenaventura, both important cities within the same province. They recognize that women are underemployed and acknowledge the need to undertake

actions to address the high levels of general unemployment in the city, but none of them is explicitly directed towards women.

4.1.3. Physical integrity

I used physical integrity to do a more comprehensive analysis, that searches for explicit efforts to reduce violence against women, instead of only looking at their reproductive health and life expectancy. All the cities mentioned that domestic violence disproportionately affects women by an order of magnitude. A good part of them also acknowledge gender-based violence (GBV) survivors of the armed conflict. Moreover, the sexual violence has girls and women as the number one victim. Nevertheless, the results in terms of promoting the physical integrity of women are mixed. Nineteen cities explicitly express their desire to address the issue, or plan actions to prevent and fight violence against women (Table 1).

The results in terms of the actions and or programs to fight and prevent GBV are diverse. Same as with economic autonomy, Leticia only provides a statement saying that violence against women will be addressed; this time it is joined by Chinú, Yopal, Calarcá, and Barranquilla. Having a statement on GBV might help to comply with Act 1257 of 2008, against violence and discrimination of women, that requires local authorities to allocate resources to develop strategies and actions to prevent GBV. Of course, these cities do better than Ayapel and Caloto, that did not make their aspirations for GBV explicit; but their statements were not further developed. Meanwhile, cities under campaigns went further to specify actions that range from awareness-raising to complete educational programs to prevent violence and abuse of women. A step forward to those campaigns are the *GBV's attention and prevention roadmap*, a guide given for citizens to reestablish the rights of a victim of GBV, and to prevent that it happens again. It involves a hotline to ask for help, institutions, care. It answers questions such as what to do, how to do it, and where to go (CEDAVIDA n. d., p. 50). Not only is this roadmap important for the victim, but for the local authorities, organizations, and the community in general to know what to do and how to assist victims. That is why Tumaco and Cali manifested their intention to disseminate the roadmap widely among all their communities and institutions in general.

Large cities like Cali define the *Program of No Violence against Women*, where they establish [s]trategies aimed at the prevention, punishment, and eradication of all forms of gender violence against women. These strategies consist of cultural and educational campaigns, as well the development of the institutional capacity to prevent and assist the cases. They also include strategies within their public health plan, as well as within their education and public safety plans. Thorough programs such as this are found in less than six of the sampled cities.

Surprisingly, given its poor results in terms of GE, Tumaco is one of these few cities. However, Tumaco desperately needs a sound strategy for GBV, because it has been in the armed conflict's eye for several decades. Women and girls have been victims of the war in all its forms. Nonetheless, neither the local government, nor the national one, have provided an adequate response to this situation (Benjumea Rua & Loaiza Zapata 2018, p. 99).

One could assume that the GBV's *roadmap* would include officers and institutions trained to provide a friendly and understanding service to the women victims. Cali, Tumaco and Villanueva emphasize their intention to get the right and proper training to the staff that will be dealing with GBV. Villanueva and Cali provide training for families too, while Cali and Tumaco take in schools as a starting point for prevention against GBV.

The core of a high percent of the violence against women is the family (Whitzman 2013, p. 7). In Colombia, as in many other countries, violence against women has been related to domestic violence. Colombia accounts with an act against family violence that most of the cities recognized as a guiding principle of the efforts to guarantee the physical integrity of women. All, except five of the studied cities, mentioned domestic violence within their PDMs as an important problem to address. This recognition means something more than just stating the existence of domestic violence. Cúcuta plans to «implement and operate the Surveillance System in Public Health of Intrafamily Violence», while at the same time «[i]mplementing a Transitory Center to care for victims of intrafamily violence and violence against women, as well as provide the community with access to justice services, the restoration and guarantee of family rights through the Family Superintendent Office».

In short, the results indicate that cities are not doing enough to take care of the GBV problem that they all recognized. Almost half of the cities do not consider gender-based violence a health problem. The cities for whom gender violence is a public health problem are pretty much the same cities for which it is possible to clearly see an attempt to ensure women a life without violence.

4.2. Easier said than done: analysis of cities' preparedness to advance GE

The analysis of the gender agenda showed that Colombian cities are talking and, to a degree, planning how to advance GE. Nonetheless, since it is easier said than done, in this section I look at the city's arrangements to work towards it. Knowing that there are some cities that are better positioned to address GE than others, I looked not only at the current administrative structure, but I also examined at new initiatives that less well-positioned cities are pursuing to achieve their goals in terms of GE. This is what

I analyzed within the Organizational Readiness Category. This and the political commitment category are an attempt to evaluate whether local governments go beyond loftily-sounding statements and actually are positioning themselves to be more effective in addressing GE, undertaking actions and committing resources to improve.

In Table 2, it is presented a summary of the findings of these two categories, and the one addressing plan quality. Results are grouped by city's size to depict differences that size and, likely, capacity can have.

Moser (1993, p. 108) points out the lack of administrative structures as a main constraint to incorporate gender. To identify the city's administrative structure, I looked up the organization's chart online, and the city's cabinet within the PDMs. I also analyzed accommodations towards GE, that include a query on any type of improvement of institutional capacity, acquisition of equipment and materials, launching or implementations of programs, or public policies to advance GE, among others. The existence and structure of the Family Superintendent Office (FSO), as well as gender mainstreaming, were also part of the analysis conducted for organizational readiness.

	Cities by size		
	Small	Medium	Large
Readiness and Commitment			
Plan to increase the number or provide the resources needed to the appropriate functioning of the FSO	33 %	50 %	100 %
Add a new FSO	33 %	0 %	14 %
Has a woff	17 %	50 %	100 %
Has a budget for GE	50 %	38 %	71 %
Plans to open a woff	33 %	0 %	0 %
Plan Quality			
Have a diagnosis of women's condition within the city	33 %	63 %	86 %
Do a thorough diagnosis	17 %	13 %	14 %
Incorporated interorganizational cooperation into their plans	0 %	75 %	71 %
Defined responsible parties	17 %	13 %	86 %

Table 2
Provision for GE

Mostly large and capital cities are ready with a sound administrative structure for it. Medellín is an exceptional example positively checking for all the criteria analyzed. Small and medium cities, on the contrary, exhibit mixed results. Nonetheless, Ayapel and Acandí, both with female mayors, and the last one also with a female planning chief, are the most disturbing. The question of how these two municipalities are going to address their GE goals is not easy to answer. They operate with a basic FSO and plans of leveraging it were not found. They have not adopted the Public Policy for Gender Equality for Women and, at least in the PDM, state no intention of doing it. Contrarily, Puerto Asís is planning efforts to move towards GE by getting an administrative structure that is in accordance to their GE goals. Furthermore, San José del Guaviare and Yopal, small and medium but both young capital cities, indicated to be on the right track of a ready-to-work-towards-GE municipality.

4.3. Political commitment

Discourse without commitment does not bring about change. For gender equality to occur, there is a need to transcend the aspirational level into tools and mechanisms that operationalize the GE policies and programs (Loria 2002, as cited in Montoya Ruiz 2009). The political commitment category assesses whether the aspirations found with the women's agenda category translate into resources and measurable actions. It looks at the hierarchical level of *woff*, the budget for GE or, for the women's agenda, the control and monitoring strategies of the GE programs, and to other programs that might result in wins to advance GE.

Twelve cities in the sample have some type of office for women's issues, *i.e.*, 57 %. Six of the cities have *woff* at the level of Secretary and the other six are a combination of subdivision, office, or council. Secretaries are high-level offices in Colombian local governments. They are right under the mayor in the organizational chart (*Manual de Estructura del Estado Colombiano*) and, in theory, are assigned a budget to achieve their goals. As shown in Table 3, «Types of Women's Affairs Offices (woffs)», *woff's* name indicate that its mission is either for women or gender equality or for both. Only Riohacha, which is one of the cities where the *woff* is in a lower hierarchical level, named its *woff* for Women, Children and Youth. It is not strange that Riohacha's *woff* name is attached to children and youths, since according to Montoya Ruiz (2009), in Colombia, the women in development approach (WID) emphasized the reproductive role of women to achieve economic goals, opening the door to many and mainly mother-infant programs.

Aligned with the WID's view, Villanueva plans to create, within the next four years, a *woff* named *Secretary of Women, Gender and Family*. Its mayor is a woman that highlights her commitment towards inclusion and equity for women. The GE program initiates

by saying: «Mayor Ruth Yaneth Bohórquez Peña [...] has proposed a project to mainstream all the other projects that the city will undertake [...] seeking women’s inclusion and equity».

And it continues as follows:

Women are the carrier and transmitter of values, particularly of discipline and responsibility, for their families and for the society. Thus [...], gender mainstreaming through all the city’s programs let us to strengthen and to empower families through. After that, they can take care and embrace their life projects and self-development [...]. Women play a crucial role as caregivers guaranteeing the improvement of human capital in the present and future generations. With all that in mind, we plan to create the Secretary for Women, Gender and Family.

Again, this is another case in which the empowerment of women is sought through their traditional and reproductive role (Monkman *et al.* 2007). It is not clear how this type of approach can empower them since it keeps circumscribing them as caregivers.

City	Woff name
Cali	Sub-Secretary of Gender Equality
Barranquilla	Women’s Office
Cartagena	Women’s Issues Group
Buenaventura	Women and Gender Unit
Riohacha	Office for Women, Childhood and Youth
Yopal	Office for Women Equality and Equity
Bogotá DC	Secretary of Women
Medellín	Secretary of Women
Cúcuta	Secretary of Gender Equity
Envigado	Secretary of Gender Equity
Puerto Asís	Secretary of Women
Chinú	Secretary of Women and Gender

Table 3

Types of Women’s Affairs Offices (woffs)

The analysis of the Women’s Agenda category concluded that, in general, its pillars are on the radar of the cities. The achievement of these pillars, however, does not seem possible when looking at the city’s readiness and political commitment. The percentage of municipalities with an institution to operationalize the GE programs is barely more than 50 %, and only three cities promised to create one (Puerto Asís, Villanueva, and Villa de Leyva plans).

Remember that all the cities in this study included some type of GE program. Therefore, it is noteworthy how Cali and Baranquilla, two large and capital cities that are good in other terms, do not present a budget for GE. They have a very general one, but do not show one for their different programs, including the GE. On the other side of the spectrum are Caloto, Villanueva and Acandí; cities that do not have yet a *woff* and still define a budget for their GE efforts. Villanueva and Acandí have female mayors. Caloto designated a budget for its *Women and Gender Equality* program. Another of its intentions is to create the *woff*, but no money is allocated to that. Then, if budget appropriation was the only indicator that the promises or aspirations on the GE program are going to be kept and of the political commitment of the local governors, cities without the check mark will not be fulfilling their aspirations.

In addition to having a defined budget for GE, I sought whether the programmed expenditures will address GE and change the traditional gender roles of a patriarchal society. Besides the large cities, Acandí, Villanueva, and Caloto stood out by assigning a budget to programs such as Villanueva's «[t]o support women's participation in the public sphere». Also, Villa de Leyva targeted a group of 512 women to be trained on actions against GBV, and at the same time plans three city-wide campaigns against physical, emotional, sexual, and psychological abuse of women.

Control and monitoring of the GE is another way to show commitment. Cities are accountable to their constituencies and to the Office of the Comptroller General of Colombia. Therefore, they have an incentive to establish their control and monitoring mechanisms. Most of cities define result indicators to evaluate the path towards GE. Some of them do so in a more accurate and consistent way. These are the ones that define, besides indicators, the responsible party for each goal.

In brief, large cities in general are taking the steps towards GE and their commitment cannot be denied. The efforts of medium and small cities are less straightforward, but there are cities that excel in certain aspects. Political commitment shown to GE by cities like Villanueva, Acandí and Caloto is perceptible through the budget assigned to GE, the kind of expenditure planned and their monitoring mechanisms. In both cities, Villanueva and Acandí with female mayors, it is possible to identify the desire to advance GE, but at the same time, at least for Villanueva, the meaning of GE and empowerment of women does not challenge the patriarchal stereotypes that have placed women in a marginalized position. Cities with absolutely no sign of political commitment are Calarcá and Leticia, as well as Chinú to a certain degree. Calarcá and Chinú both have female mayors, but contrarily to Villanueva and Acandí they do not specify a budget for their GE plans, nor they define how to monitor them; and, although Chinú has a *woff*, their GE program is

not attached to the office nor to any other department. Of the large cities, Yopal, Cúcuta and Envigado would be good interesting cases to study. They pass the check for every sign for political commitment that I analyzed. Envigado is not a capital but a mayor city in the Antioquia Province where Medellín is the capital.

4.4. Technical disposition or plan quality

By looking at the technical disposition or plan quality of the PDMs, I look at how much technical effort the city devoted to the plan elaboration as well as to assess, in general, what is their technical capacity to undertake the PDM's goals in general, and the GE efforts in particular. This is what Baer (1997) calls «comparative plans research» and «professional evaluation». In this case, the criteria, defined within the coding frame under the technical disposition capacity category, are an adaptation of Berke's *et al.* (2006), four characteristics of good plans. Most of them are internal characteristics of the plan, but I also included interorganizational coordination as a criterion. The internal characteristics refer to having a fact-based PDM, which in this case is assessed by looking at the existence of a diagnosis and the incorporation of laws.

The analysis in terms of technical capacity or plan quality showed that, although 18 cities clearly defined their GE goals, only seven have a budget to achieve them. None of them included timetables for their strategic plans, but large cities and San José del Guaviare defined the responsible parties for their GE goals. Interagency coordination is a principle recognized by eleven cities and some of them also see it as funding source.

4.5. Gender awareness

This category looks at the intangible or less obvious aspects of the PDMs that signal true responsibility towards GE. Effort towards GE need the awareness of the differential impact that gender impose on planning efforts. Since this study follows a QCA, the evidence of gender awareness is extracted from the PDMs by looking at the use of language, the kind of goals, the existence of affirmative actions and the importance the PDM's differential impact on gender, its sensibility levels to GE, the existence of a gender program, its nature, and the levels of equality sought.

4.5.1. The use of language

A language reflects the society that uses it (Pérez Cervera n. d.). In Spanish, words reflect the patriarchal culture that has dominated Spanish-speaking areas. The Academy regulating the use of words in Spanish still considers that an inclusive language is not needed; on the contrary, the use of both feminine and masculine nouns violates the principle of linguistic economy (*i.e.*, *ciudadanos y*

ciudadanas, niños y niñas, n. d.). However, feminist activists, academics, and institutions such as city halls, universities, NGOs, and multilateral organization propend for the use of masculine and feminine expressions when talking of both, men and women, as well as the use of neutral forms. Even in English-speaking publications and news articles, the word *Latinx* has been increasingly used since 2004 in lieu of the original *Latino*, to make reference to Latinos *and* Latinas (Google Trends 2019).

Results of the analysis on the use of language show all the ambiguity existing around the use of a gender-inclusive language. My idea was to use the PDMs to explore the changes in cultural values towards GE. I found that there is a shift in terms of the use of language. The most clear and common one is the use of *niños y niñas* (boys and girls) instead of only *niños* accounting for both. Some examples include Chinú recognizing that «Chinú is a young city, therefore it must address the needs of our boys, girls and youth». Even Ayapel, that misses important points of the GE quest, states that «boys' and girls' rights in their early childhood cannot be delayed». And, in the same way, Barranquilla defines a «strategy [...] to guarantee boys and girls [...] inclusive and fair access to art and culture educational programs». This finding is consistent throughout all the cities. All the 21 cities predominantly use *boys and girls*, when addressing education, health, sports and recreation, culture, and problems related to the Colombian armed conflict. I only found few examples where they named some programs with the masculine plural: *Encounters for Boys and Teenagers*, for Envigado and *Todos vivos, Todos Saludables and Todos bien nutridos* (All Alive, All Healthy and All Nourished) for Leticia. But they use boy and girls when explaining the program and defining goals and indicators.

There is evidence of the use of a more inclusive language within the PDMs. The use of words such as *boys and girls* is constant in all the municipalities. That is not the case for nouns or professions, that traditionally have been considered male spheres such as business or positions of power in general. An evident lack of consistency in the use of inclusive language was noticed in most of the cities. Some cities, such as Villanueva and Cartagena, excel in the use of inclusive language, contrary to the others in which the use is an average between the line of non-inclusive and inclusive.

4.5.2. PDM's principles, goals, and its understanding of GE for women

Another way to look at intangible changes towards GE is to assess the PDMs' principles and goals and how they are related to GE. Fourteen out of the 21 cities have GE as a central principle, which at the same time should serve as one of the foundations for the entire PDM and its programs. The results are different when one looks at the PDM's main objectives. To answer this part, I looked at

each city's main goal and vision. Not even one of them has women or GE within their main goals. Thus, although all the cities have knowledge about gender ideology and most of them have GE as a principle in their plans, that does not elevate GE to the PDMs' main objective and or vision. This does not mean that they are not working for it.

4.5.3. Affirmative actions and differential impact

In this section, I look at the importance given to the gender differential impact of the PDM and examine whether the cities have affirmative actions to increase opportunities for women. Bear in mind that in Colombia the gender and differential focuses have a legal frame that forces local authorities to incorporate them. The differential focus is considered a characteristic of good planning (DNP 2016).

Although 19 out of 21 municipalities introduce affirmative actions for women, cities on average do not explicitly consider women as subjects of a differential focus. All the cities talk about the importance of having a PDM with a differential focus, as it is required by DNP, but only 13 specifically include it for women. The other eight cities recognize the differential focus as principle, but they do not develop it as it pertains to women. Six out of the 19 cities with affirmative actions do not have a budget defined for them.

5 Conclusions: how are efforts towards GE portrayed in the cities across Colombia?

In an effort to understand the local dynamics towards gender equality, SDG 5 of the 2030 Agenda for Sustainable Development, I completed a qualitative content analysis of the PDMs of 21 cities in Colombia. PDMs are, arguably, the most important planning documents that Colombian local authorities have for shaping the future in the short and medium range. Since women are, most of the time, half of the population of a city, PDMs convey important information of what a city is planning for women. The results indicate that efforts towards GE in Colombian municipalities are portrayed through programs and initiatives to address the internationally recognized women's agenda.

As stated by World Bank (2011) Colombia, as well as by the results, is doing good progress towards GE. All the cities in the sample included some type of action, aiming to conquer some type of goal, that could help advance GE. These actions vary sometimes according to size of the city, other times according to the kind of strategy or the type of aspiration they have. The aspirations can be as shallow as to just stating that they will address gender inequali-

ty or that they will care for women; others, however, can be presented as structures to have a plan to increase women representation in decision-making arenas that includes education, teen-friendly birth control, and a roadmap for GBV. For some cities, their goals for GE are not necessarily connected or included within the same chapter. That was the case for *educational attainment* and *training for work* as part of economic opportunity strategies; they were not connected within the PDMs most of the time but are aimed to achieve the same result. Another similar example is represented by the endeavor against GBV and accommodations towards GE. A better organization of these efforts would facilitate the achievement of the different goals.

As said before, these plans are aspirational. Nonetheless, the way they planned their GE program or SDG 5, and the existence of an institutional structure and the political support shown on them indicate that there are some aspirations more likely to be achieved than others. That would be the case for most of the large cities, and for cities such as Villanueva and Puerto Asís. These cities are ambitious in their plans for their female population. They went further to state some strategies on how to achieve their fact-based goals and defined a budget for them, as well as the responsible units to undertake them. There were some cities that did not develop their GE aspirations and, most of the time, that was paired with little or no technical back up or political support. Finally, a generalized weakness is the lack of attention to care work, which heavily weighs on gender inequality as recognized by IMF (2019). Future research should assess caregiving as part of the dynamics towards GE.

6 References

- BAER WC (1997). General plan evaluation criteria: An approach to making better plans. *Journal of the American Planning Association* 63(3):329-344.
- BANCO MUNDIAL (2011). Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo: Panorama general. Banco Mundial, Washington DC.
- BEEDE DN, JULIAN TA, LANGDON D, MCKITTRICK G, KHAN B, DOMS ME (2011). Women in STEM: A gender gap to innovation. *Economics and Statistics Administration Issue Brief*:4-11.
- BENJUMEA RUA AM, LOAIZA ZAPATA JA (2018). Violencia sexual contra mujeres de Tumaco. Documentación y reflexión sobre los daños en mujeres racializadas [pdf]. Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Bogotá.
- BERKE P, GODSCHALK D (2009). Searching for the good plan: A meta-analysis of plan quality studies. *Journal of Planning Literature* 23(3):227-240.
- BLUMBERG RL (2005). Women's Economic Empowerment as the Magic Potion of Development? In 100th Annual Meeting of the American Sociological Association, August, Philadelphia. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.499.7257&rep=rep1&type=pdf>, access August 16, 2016.
- BLUMENBERG E (1998). Gender Equity Planning: Inserting Women into Local Economic Development. *Journal of Planning Literature* 13(2):131-146.

- BOCK BB (2015). Gender mainstreaming and rural development policy; the trivialisation of rural gender issues. *Gender, Place & Culture* 22(5):731-745. <https://doi.org/10.1080/0966369X.2013.879105>, access August 16, 2016.
- BURGESS G (2008). Planning and the gender equality duty—why does gender matter? *People, Place & Policy Online* 2(3):112-121.
- CARMONA SÁNCHEZ C, SUPELANO GONZÁLEZ D, OSEJO VILLAMIL I (n. d.). Tipologías Departamentales y Municipales. Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios Economicos/2015may28 Tipologias.pdf>, access December 16, 2017.
- CEDAVIDA, FUNDACIÓN SOCIAL COLOMBIANA (n. d.). Diagnóstico para la Identificación de Mecanismos, Herramientas, Competencias y Capacidades de las Instancias Públicas. Prevención y Atención de Violencias contra la Mujer por Razones de Género en el Ámbito Público [pdf]. Presidencia de la Republica. <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/diagnostico-identificacion-instancias-publicas.pdf>, access August 1, 2019.
- COLLINS PH (2002). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Routledge.
- CRENSHAW KW (2006). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics and violence against women of color. *Kvinder, Køn Og Forskning*, pp. 3-20.
- CSM (2016). *Separata Mujeres en el Poder Local 2016-2019*. Corporación Sisma Mujer-Mesa de Género.
- DNP (2016). *KiTerritorial del DNP*. October 1, 2016. <https://kiterritorial.co/>, access October 9, 2019.
- ELO S, KYNGÅS H (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing* 62(1):107-115.
- FAINSTEIN SS, SERVON LJ (2005). *Gender and Planning: A Reader*. Rutgers University Press, New Brunswick (NJ).
- GIBBS GR (2007). Thematic coding and categorizing. In: Gibbs GR. *Qualitative Research Kit: Analyzing Qualitative Data*. SAGE Publications, Ltd., London (England). pp. 38-55. <https://dx.doi.org/10.4135/9781849208574.n4>, access August 14, 2016.
- GOOGLE TRENDS (2019). Google Trends: Latinx. <https://trends.google.com/trends/explore?date=all&q=Latinx>, access June 23, 2019.
- HSIEH H-F, SHANNON SE (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research* 15(9):1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>, access August 14, 2016.
- HOTZ VJ, MCELROY SW, SANDERS SG (2008). Consequences of teen childbearing for mothers through 1993. In: Hoffman SD, Maynard RA (eds.). *Kids Having Kids: Economic Costs & Social Consequences of Teen Pregnancy*. Urban Institute, Washington DC, pp. 51-73.
- ILO (1998). Unit 1: A conceptual framework for gender analysis and planning. <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/mdtmanila/training/unit1/harvrdfw.htm>, access March 4, 2015.
- IMF (2019).
- JAHAN S, MUKHOPADHYAY T (2016). Is gender equality destined to remain our perpetual aspirational dream? <http://hdr.undp.org/en/content/gender-equality-destined-remain-our-perpetual-aspirational-dream>, access August 16, 2016.
- KABEER N (2003). Gender equality, poverty eradication and the Millennium Development Goals: promoting women's capabilities and participation. *Gender & development discussion paper series (13)*. United Nations, New York (NY, USA).
- KLUGMAN J, TYSON L (2016). Leave no one behind: a call to action for gender equality and women's economic empowerment. Report of the UN Secretary General.
- KRISTOF N, WUDUNN S (2009). *Half the Sky*. Knopf Doubleday Publishing Group.
- MARCH C, SMYTH IA, MUKHOPADHYAY M (1999). *A Guide to Gender-Analysis Frameworks*. Oxfam.
- MCKINNEY & COMPANY (2018). *Women in the Workplace 2018*, conducted by LEAN IN, 2018. <https://womenintheworkplace.com/#about>, access August 21, 2019.
- MOMSEN JH (2004). *Gender and Development Psychology* Press.

- MONKMAN K, MILES R, EASTON P (2007). The transformatory potential of a village empowerment program: The Tostan replication in Mali. In: *Women's Studies International Forum*, vol. 30, No. 6. Pergamon, November, pp. 451-464.
- MONTOYA RUIZ AMM (2009). Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales. *Estudios de Derecho* 66(147):303-319.
- MOSER CON (2003). *Gender Planning and Development: Theory, Practice, and Training*. Routledge, London/New York.
- NALLARI R, GRIFFITH B (2011). *Gender and Macroeconomic Policy*. World Bank Publications.
- OSTERGAARD L (1992). *Gender and Development: A Practical Guide*. Routledge, London.
- PÉREZ CERVERA MJ (n. d.). Manual para el uso de lenguaje incluyente y con perspectiva de género [pdf]. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Ciudad de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183695/Manual_Lenguaje_Incluyente_con_perspectiva_de_g_nero-octubre-2016.pdf, access August 21, 2019.
- RAKODI C (1991). Cities and people: Towards a gender-aware urban planning process? *Public Administration and Development* 11(6):541-559.
- SANDERCOCK L (1998). *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. J. Wiley (Chichester, England).
- SANDERCOCK L, FORSYTH A (1992). A Gender Agenda: New Directions for Planning Theory. *Journal of the American Planning Association* 58(1):49-59. <https://doi.org/10.1080/01944369208975534>, access February 21, 2014.
- SCHREIER M (2012). *Qualitative Content Analysis*. Sage Publications.
- SGUEO G (2015). Gender-responsive budgeting-innovative approaches to budgeting.
- STOTSKY JG (2006). *Gender Budgeting (IMF Working Paper WP/06/232)*. International Monetary Fund, Washington DC.
- UNWOMEN (2014). UN Women | UN Women – Women in parliaments. <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#notes>, access December 3, 2014.
- UNWOMEN (2017). Leave no one behind: Taking action for transformational change on women's economic empowerment. Secretariat, UN Secretary-General's High-Level Panel on Women's Economic Empowerment.
- WARREN H (2007). Using gender-analysis frameworks: Theoretical and practical reflections. *Gender & Development* 15(2):187-198.
- WEF (2016). *The Global Gender Gap Report 2016 (vol. 2016)*. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf, access December 1, 2016.
- WEF (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. The Global Gender Gap Report 2018. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf, access June 7, 2018.
- WHITZMAN C (ed.) (2013). *Building inclusive cities: women's safety and the right to the city*. Routledge.
- WORLD BANK (2011). *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>, access October 14, 2016.
- YOUNG K (1997). Planning from a gender perspective: Making a world of difference. In: Visvanathan N, Duggan L, Nisonoff L, Wieggersma N (eds.). *The Women, Gender, and Development Reader*. London England Zed Books, pp. 366-374.
- ZULVER J (2019). «Based in hatred»: violence against women standing in Colombia's elections. *The Guardian*, October 1. <https://www.theguardian.com/global-development/2019/oct/01/based-in-hatred-violence-against-women-colombia-elections>, access October 17, 2019.

Justicia alternativa y construcción del Estado desde lo local en el contexto rural colombiano

Iván Camilo VARGAS-CASTRO
vargas.ivancamilo@gmail.com
Universidad del País Vasco
(España)

Ganador del V Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es 2020, con mención ex aequo

Alternative justice and State building from the local level in the Colombian rural context

Recipient of the V REEDES Award for Young Researchers 2020, ex aequo mention

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Marco teórico: aproximaciones antropológicas y sociológicas a la justicia alternativa**
 - 2.1. Una visión comunitarista de la justicia**
 - 2.2. La participación social en la administración de justicia**
 - 2.3. Pluralismo jurídico y autorregulación comunitaria: lo justo comunitario en las comunidades campesinas**
- 3. Contexto específico**
 - 3.1. Colonización campesina y conflicto armado en el Catatumbo**
 - 3.2. Acceso a la justicia en la ruralidad afectada por el conflicto armado**
 - 3.3. Pacelli: la levadura**
 - 3.4. Versalles, Las Mercedes y Luis Vero: el contagio**
- 4. Justicia alternativa en el Catatumbo, construcción de paz y construcción del Estado**
 - 4.1. Administración participativa de la justicia: justicia en equidad y métodos alternativos de solución de conflictos**
 - 4.2. De «comunidades de paz» a «instituciones comunitarias para la paz»**
 - 4.3. Sistemas locales de justicia: construcción de confianza entre el Estado y las comunidades**
 - 4.3.1. Funcionamiento del sistema local de justicia**
- 5. Conclusiones y retos posteriores**
- 6. Referencias**
- 7. Marco normativo**

Justicia alternativa y construcción del Estado desde lo local en el contexto rural colombiano

Iván Camilo VARGAS-CASTRO
vargas.ivancamilo@gmail.com
Universidad del País Vasco
(España)

Ganador del V Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es 2020, con mención ex aequo

Alternative justice and State building from the local level in the Colombian rural context

Recipient of the V REEDES Award for Young Researchers 2020, ex aequo mention

Citar como/Cite as:

Vargas-Castro IC (2021). Justicia alternativa y construcción del Estado desde lo local en el contexto rural colombiano. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):338-361.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.564

Resumen

Con esta investigación, se propone exponer y analizar algunas prácticas de justicia alternativa y de resolución de conflictos desarrolladas por comunidades campesinas en la región del Catatumbo (Norte de Santander, Colombia), en un contexto donde la presencia del conflicto armado y la implementación del acuerdo de paz permiten debatir sobre la legitimidad y legalidad de dichas prácticas alternativas de justicia y convivencia ciudadana. En esta investigación se plantea como hipótesis que el fortalecimiento de las prácticas de justicia alternativa, especialmente las desarrolladas por las comunidades campesinas, contribuyen a la construcción del Estado desde lo local.

A través del análisis de la normatividad vigente, las vertientes teóricas y la descripción fenomenológica de las prácticas comunitarias, se exponen los dilemas a los que se enfrentan las comprensiones sobre la justicia, los métodos de resolución de conflictos y las prácticas de construcción de paz en un contexto donde aún no se ha superado el conflicto armado.

Palabras clave: justicia alternativa, pluralismo jurídico, autorregulación comunitaria, construcción de paz, construcción del Estado.

Abstract

In this research, it is aimed to expose and analyze some alternative justice and conflict resolution practices developed by peasant communities in the Catatumbo region (North of Santander, Colombia), in a context where the presence of the armed conflict and the implementation of the peace agreement allow a debate on the legitimacy and legality of these alternative practices of justice and citizen coexistence. In this research, it is hypothesized that the strengthening of alternative justice practices, especially those developed by peasant communities, contribute to the construction of the State from the local level.

Through the analysis of the current regulations, the theoretical aspects and the phenomenological description of community practices, the dilemmas faced by understandings of justice, conflict resolution methods, and peacebuilding practices are exposed in a context where the armed conflict has not yet been overcome.

Keywords: alternative justice, legal pluralism, community self-regulation, peace building, State building.

1 Introducción

El desarrollo de este artículo responde a la primera fase de la investigación doctoral titulada *Justicia comunitaria para un contexto de Implementación de Acuerdos de Paz en Colombia. Análisis de estudios de caso de justicia comunitaria en Norte de Santander, Colombia*, y que recoge parte de la experiencia del autor durante los últimos cinco años de trabajo con las comunidades campesinas del Catatumbo, región de Norte de Santander (Colombia).

La investigación se consolida a través del análisis y el diálogo de la normatividad vigente, las vertientes teóricas y la descripción etnográfica de las prácticas comunitarias de justicia alternativa. A su vez, se exponen los dilemas a los que se enfrentan las comprensiones sobre la justicia, los métodos de resolución de conflictos y las prácticas de construcción de paz en un contexto donde aún no se ha superado el conflicto armado. Por último, se exponen casos donde algunas prácticas comunitarias pueden gozar de legitimidad por parte del Estado, sin que sea necesaria su reglamentación.

Para el desarrollo de la presente investigación, se usó la metodología de investigación de acción participativa (IAP), a través de la cual se ha buscado favorecer un proceso de reflexión participativa por parte de los mismos integrantes de la comunidad y la sistematización de dichas prácticas para una mejor interacción con el sistema judicial estatal. Esta metodología se ha recogido en los diarios de campo del autor, entrevistas a líderes comunitarios, así como en la formación y asesoría a representantes comunitarios de las formas de justicia alternativa, como mediadores y conciliadores comunales.

2 Marco teórico: aproximaciones antropológicas y sociológicas a la justicia alternativa

La presente investigación se fundamenta sobre las prácticas de justicia alternativa desarrolladas por comunidades campesinas. Sin embargo, hablar de justicia alternativa o justicia comunitaria en Colombia requiere precisiones, puesto que no se habla de un concepto unívoco. La mayoría de los desarrollos conceptuales sobre justicia alternativa en Colombia y Latinoamérica han estado más enfocados en las prácticas desarrolladas por las comunidades indígenas, las cuales gozan de un reconocimiento constitucional y autonomía.

De forma amplia, la justicia comunitaria o alternativa puede definirse como una forma de administración de justicia ejercida por

las autoridades de una comunidad: «Por justicia comunitaria se entiende un conjunto de instancias y procedimientos mediante los cuales, para situaciones de controversia, se regulan los comportamientos legítimos a partir de normas propias de una comunidad o contexto cultural específico» (Ardila 2006, pp. 95-96).

2.1. Una visión comunitarista de la justicia

Una aproximación filosófica sobre la justicia alternativa parte de la teoría comunitarista de la justicia de Michael Walzer. Si bien la teoría de justicia de Walzer es una teoría general de la justicia en la que se pregunta cómo asegurar una efectiva y legítima redistribución de los bienes en los contextos particulares o de las esferas de influencia, esta se puede aplicar en el contexto de la justicia criminal y de las prácticas de resolución de conflictos.

En *Las esferas de la justicia* (1983), Walzer controvierte las visiones liberales de la justicia con las que se pretendía explicar la desigualdad social a través de pretensiones universalistas. Para Walzer, la desigualdad de bienes y su redistribución debe abordarse desde las comprensiones sobre los bienes y las necesidades, pero también con la participación de los interesados como rasgo inherente de comunidades distributivas.

La equivalencia con la justicia criminal es directa: la justicia estatal se equivoca al emplear una medida principal de sanción para todas las condenas, la prisión. La justicia criminal y las prácticas de transformación de conflictos requieren ser analizadas en el contexto específico en que se encuentran. Las visiones universales del liberalismo no son aplicables en todo contexto; no restablecen los daños a quienes fueron afectados y no resuelven, de forma eficaz, la prevención de nuevos conflictos o delitos.

En contraposición, se pueden entender las prácticas de resolución de conflictos ancestrales e históricas como formas de restablecer la desigualdad en la distribución de los bienes y abordar los conflictos sociales desde una mirada local. En los desarrollos teóricos sobre el pluralismo jurídico, se entiende que cada sociedad regula su convivencia desde sus formas de comprensión de lo bueno y lo justo y, desde ellas, se establecen las formas más idóneas para restituir las necesidades de los adversarios o afectados.

2.2. La participación social en la administración de justicia

La *justicia alternativa* es una forma de administración participativa de la justicia que se contrapone a las posiciones que defienden que la administración de la justicia debe ser un monopolio del Estado. Por ende, hablar de justicia alternativa requiere una defini-

ción más amplia sobre lo que se entiende por «administración de justicia».

Según Ardila, la administración de justicia es

un conjunto de instituciones, procedimientos y actores a los que corresponde regular los comportamientos legítimos que han de tener tanto los sujetos implicados como su entorno inmediato, dada una situación de conflicto. La administración de justicia establece y precisa las normas de comportamiento que son necesarias para que, al regular una situación de conflicto, el orden social continúe garantizando la convivencia (Ardila 2017, p. 106).

En esta definición, se entiende la justicia desde su función reguladora y ordenadora de la convivencia, donde las instituciones comunitarias participan de su ejercicio y garantía y asumen un papel de protagonismo, por su capacidad de incidir en los cambios culturales de la comunidad; de allí que una visión más amplia sobre la administración de la justicia no es posible separarla de los procesos de convivencia y construcción de paz.

Ardila indica por qué la justicia alternativa es, al mismo tiempo, administración de justicia y de carácter comunitario:

Es administración de justicia desde la comunidad, a partir de sus propias reglas y principios. Es administración de justicia en tanto se desenvuelve en el ámbito de la regulación social: actúa sobre referentes normativos que la preceden y produce mandatos en los conflictos específicos. Es comunitaria en tanto su capacidad regulatoria deriva de dinámicas de identidad y pertenencia a lo mismo (Ardila 2006, pp. 95-96).

En la implementación de la justicia comunitaria, no se aplican preceptos de la jurisprudencia sino de los valores locales, así como formas de razonamiento de sentido común: «Los referentes en el trámite de las diferencias son aquellos del resorte de la cultura y las normatividades sociales que constituyen la comunidad. Así que la decisión que se toma, o la construcción de acuerdos a los que se llega, se justifica desde las normas sociales que orientan el devenir comunitario» (Castro-Herrera 2018, p. 62).

En Colombia, la justicia alternativa se desarrolla en un escenario amplio, diverso y complejo de prácticas colectivas de resolución de conflictos. Las interacciones sociales en la justicia comunitaria se dan entre los referentes de la misma comunidad, con las entidades del Estado, con referentes de otras comunidades y con actores armados. Por esto, el análisis de las prácticas de justicia comunitaria no puede realizarse exclusivamente desde el derecho, sino que debe interactuar con otras áreas del conocimiento, como las ciencias políticas y sociales y la psicología, entre otras.

Según Ariza, las prácticas sociales de justicia no surgen necesariamente como reacción a la ausencia del Estado, sino que, en muchos casos, hacen parte de una tradición histórica y cultural de la necesidad de autodeterminación de los procesos locales (Ariza 2010, p. 36). Asimismo, Ariza nos muestra que, entre la diversidad

de expresiones de justicia comunitaria, lo que las define no es su procedimiento sino su fin, a saber, la convivencia pacífica entre los habitantes del territorio:

Entre una justicia por ausencia del Estado y una justicia complementaria a la del orden legal imperante se mueve una posibilidad que no sea ni lo uno ni lo otro, pues lo que las comunidades locales pretenden no es sustituir ni complementar la administración formal de justicia, pero sí convivir armónicamente con sus congéneres (Ariza 2010, p. 28).

2.3. Pluralismo jurídico y autorregulación comunitaria: lo justo comunitario en las comunidades campesinas

La reflexión sobre lo justo comunitario lleva a la reflexión sobre la diversidad y coexistencia entre diversas formas jurídicas en un mismo contexto, o *pluralismo jurídico*. En un territorio rural, pueden coexistir el sistema normativo hegemónico del Estado, junto con las normas de las comunidades indígenas, campesinas e, incluso, las impuestas por grupos armados.

El pluralismo jurídico es una oposición a la noción de monismo jurídico, referido al monopolio del Estado en la creación y soberanía del derecho. Sin embargo, algunos autores afirman que el monismo jurídico no existe como realidad social, sino como negación o ausencia de reconocimiento de otros sistemas jurídicos. Por ende, el debate entre monismo y pluralismo jurídico se centra en la soberanía de la ley y del derecho. El pluralismo jurídico es la defensa de la autonomía y soberanía que tienen las comunidades para regular por sí mismas sus conflictividades desde su noción sobre lo justo, desde su norma moral y cultural (Jaramillo *et al.* 2018, pp. 70-72). Esta discusión conduce a un debate entre la legalidad y la legitimidad. Tanto las formas de justicia comunitaria como de pluralismo jurídico, en muchos casos, son formas que no se corresponden con lo legal estatal, pero tienen una legitimidad social que las hace funcionales (Castro-Herrera 2018, p. 67).

En la mayoría de los países de América Latina, en los debates sobre pluralismo jurídico, se aborda la coexistencia entre el derecho hegemónico del Estado y las expresiones jurídicas de las comunidades indígenas. Sin embargo, en Colombia, como afirma Boaventura de Sousa Santos, el panorama es mucho más diverso, amplio y complejo, puesto que es uno de los países en los que el derecho estatal compite más fuertemente con los ordenamientos paralelos (De Sousa Santos 2018, vol. 2, p. 59).

De Sousa Santos distingue cuatro categorías para clasificar las formas de pluralismo jurídico en Colombia (2018, vol. 2, pp. 59-60). La principal dicotomía es el dualismo «oficial/no oficial». Esta categoría distingue el derecho estatal de la multitud de derechos y

justicias locales que, en muchos casos, coexisten y rivalizan en los territorios.

La segunda categoría es el binomio «formal/informal». El pluralismo jurídico no siempre debe hacer alusión a una norma formalmente explícita. Numerosas comunidades tienen normas socialmente aceptadas, pero que no han sido expresadas en la formalidad de un manual o documento como materialización del contrato social. Las comunidades indígenas son un ejemplo de ello. Con la tercera categoría, «monocultural/multicultural», se distinguen las formas normativas culturales hegemónicas de aquellas donde coexisten comunidades con diversas comprensiones culturales, como en las que coexisten comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas mestizas, junto con la norma hegemónica del Estado (De Sousa Santos 2018, vol. 2, p. 59).

La última categoría, «cívico/armado», muestra la coexistencia de normas del Estado y de las mismas comunidades con aquellas impuestas por los grupos armados para ejercer control social en los territorios (De Sousa Santos 2018, vol. 2, p. 61). Para el caso colombiano, esta distinción es clave, puesto que permite distinguir las normas comunitarias emergidas de la resistencia civil al orden violento de los grupos armados ilegales.

Las comunidades que han generado formas de justicia que regulan los conflictos y sancionan las infracciones a menudo desarrollan también manuales de convivencia bajo sus propias comprensiones sobre lo que es bueno o justo (Ariza 2010, pp. 38-39). Muchas de estas normas sociales han existido por años, pero solamente se formalizan cuando se produce la amenaza de un actor armado que busca ejercer control social violento. Las normas de los manuales de convivencia comunitarios tienen la capacidad de impactar sobre las relaciones culturales de la comunidad y modular los comportamientos sociales.

Las normas, manuales o acuerdos de convivencia de una comunidad reflejan un ejercicio autónomo del control social. Estas normas surgen a partir de la reflexión sobre la persistencia de ciertos conflictos recurrentes, pero también se fundamentan sobre la idea sobre lo que es justo para los miembros de la comunidad. Lo justo comunitario, en muchos casos, coincide con el marco normativo y constitucional del país; sin embargo, la resignificación de la norma preexistente a través de una interpretación local hace que las personas que habitan el territorio se sientan vinculadas y copartícipes del contrato social.

En síntesis, la justicia alternativa reúne en su funcionamiento tanto las prácticas de resolución pacífica de conflictos y las sanciones restaurativas que ejercen las comunidades para regular su convivencia como las normas comunitarias que representan la idea de lo que es justo para la comunidad. Estas instancias de justicia alternativa suelen estar ligadas a organizaciones comunales, pero cuen-

tan con participación de amplios sectores de la sociedad civil. A medida que las instancias comunitarias de resolución de conflictos van adquiriendo legitimidad, los grupos armados ilegales dejan de administrar la justicia como primera instancia. Sin embargo, el reto sigue siendo la legitimidad institucional, es decir, que el Estado reconozca la idoneidad de las instituciones comunitarias para gestionar los conflictos comunitarios de forma local.

3 Contexto específico

El territorio donde se focaliza la presente investigación son cuatro comunidades campesinas pertenecientes a los municipios de Tibú (Pacelli y Versailles) y Sardinata (Las Mercedes y Luis Vero). Los procesos de justicia comunitaria se han desarrollado en años recientes, aunque tienen antecedentes en procesos históricos de resistencia civil no violenta. Sin embargo, en cada comunidad, el proceso ha sido muy diferente y se ha llevado a cabo según los intereses y capacidades de cada comunidad.

3.1. Colonización campesina y conflicto armado en el Catatumbo

El Catatumbo es una región rural del departamento de Norte de Santander (Colombia), fronterizo con la República de Venezuela. El abandono sistemático del Estado, el conflicto armado prolongado y la cercanía con la frontera con Venezuela favorecen la presencia de economías ilícitas, como la producción de coca.

La historia del campesinado en la región es relativamente reciente y está relacionada con la explotación del petróleo. El descubrimiento y explotación del petróleo surgió en los años treinta del siglo pasado. Los primeros colonos campesinos eran trabajadores de las mismas empresas petroleras o campesinos de otras regiones del país, atraídos por las noticias de una vasta zona selvática inexplorada.

Durante la mayor parte del siglo XX, la presencia del Estado se limitó a la presencia militar para la protección de la industria petrolera, mientras que estas empresas se encargaron de construir infraestructura y financiar parte del funcionamiento de los servicios de salud y educación. Hasta la década de los años noventa, Ecopetrol, empresa estatal de petróleos, era la entidad encargada del mantenimiento de las vías y del sostenimiento de la infraestructura educativa y de salud.

En el Catatumbo han hecho presencia histórica las tres grandes guerrillas de izquierda y los grupos paramilitares. El Ejército de Liberación Nacional —ELN—, el Ejército Popular de Liberación —EPL—

y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC— se establecen en la década de los ochenta, como resistencia a la explotación petrolera, mientras que las Autodefensas Unidas de Colombia —AUC— llegaron a finales del siglo pasado (PDIS Pacelli 2014, pp. 50-54). A pesar de la desmovilización de las AUC en 2004, en la región quedaron algunos grupos residuales que se financian de actividades económicas ilegales, como la producción y el tráfico de drogas, el contrabando de combustibles y la minería ilegal.

En el año 2016 finalizaron las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, que conllevaron a la desmovilización y desarme de la guerrilla y el tránsito a un movimiento político. La desmovilización generó un nuevo conflicto entre los actores armados ELN y EPL, por copar los territorios que antes controlaba la extinta guerrilla.

3.2. Acceso a la justicia en la ruralidad afectada por el conflicto armado

El conflicto armado en el Catatumbo es reflejo de una ausencia estructural del Estado y la falta de garantía de derechos fundamentales como la salud, la educación y la propiedad de la tierra, entre otros. Ante este vacío institucional y las vulneraciones a los derechos humanos causadas por el conflicto armado suelen encontrarse dos formas usuales de administración de justicia.

Por un lado, los grupos armados ilegales son actores que han ejercido control social sobre la población a través de normas impuestas y sanciones para quien las infringe. Las sanciones pueden ser de carácter económico o violento, según la gravedad de la infracción. Asimismo, debido a que las instituciones que administran justicia se encuentran en las cabeceras municipales, en algunos territorios rurales los grupos armados aún son actores usuales en el trámite local de los conflictos (Ardila 2018, p. 129).

Por otro lado, hay comunidades campesinas que han generado formas de justicia para regular los conflictos y sancionar infracciones, desde sus propios entendimientos de lo que es justo (Ariza 2010, pp. 38-39). Muchas de estas prácticas han existido durante años, pero las comunidades solo reflexionan sobre ellas y las formalizan cuando los actores externos parecen imponer su propia visión de la justicia.

La administración de justicia desde las capacidades locales se puede distinguir en dos tipos de situaciones. Los conflictos interpersonales se tramitan a través de la mediación, donde un líder ejerce el rol de facilitador entre las partes en conflicto para llegar a un acuerdo entre ellas. Los conflictos más estructurales que afectan al conjunto de la comunidad derivan en el establecimiento de unas normas comunitarias socialmente aceptadas, que surgen a partir

de la reflexión colectiva sobre los conflictos más recurrentes. Estas normas o acuerdos comunitarios pueden formalizarse o no en un manual de convivencia comunitario, pero representan la figura del *contrato social* en un territorio donde el Estado no es un actor cohesionador.

Con todo, las comunidades que administran la justicia desde sus capacidades locales deben sortear dos dificultades: por un lado, la estigmatización por parte del mismo Estado, el cual ve en algunas de estas experiencias una infracción al Estado de derecho y a la soberanía del Estado; por otro lado, las imposiciones de los grupos armados que históricamente han ejercido control social sobre la población, que pueden afectar a las dinámicas de empoderamiento comunitario.

En consecuencia, en estos territorios coexisten y compiten tres formas de justicia: la justicia estatal, que a menudo es distante e inaplicable, pero que siempre permanece como una referencia de «lo que debe ser»; la justicia arbitraria de los grupos armados, que ejerce control social sobre las comunidades a través de sanciones violentas; finalmente, la justicia alternativa de las comunidades, con la que se busca llenar el vacío de la ausencia del Estado y que resuelve legítimamente sus conflictividades a través de sus capacidades locales.

3.3. Pacelli: la levadura¹

El principal referente en temas de justicia alternativa en el Catatumbo es Pacelli. Esta pequeña aldea campesina, perteneciente al municipio de Tibú, parece una isla o burbuja dentro de un territorio afectado por el conflicto armado. En Pacelli, desde hace varios años, no hay presencia ni injerencia permanente de grupos armados ni hay estación de policía. El único grupo armado ilegal que hizo presencia permanente fueron las AUC, entre los años 2000 y 2004. Cuando los paramilitares se desmovilizaron, la comunidad ha desarrollado un ejercicio de resistencia civil para prevenir el ingreso de nuevos grupos armados. En la región hacen presencia las guerrillas de los ELN y EPL, las cuales han intentado ejercer control territorial sobre la población de Pacelli, sin mayor éxito (entrevistas grupales).

Estos procesos de resistencia fueron precursores de las dinámicas de justicia comunitaria. En la sociedad se fueron consensuando algunas normas comunitarias respecto a conflictos recurrentes, como el tránsito de las motos y animales de carga dentro del pueblo, así como el horario y ruido de los bares. A medida que se fueron afianzando las normas colectivas, se hizo evidente la necesidad de consolidarlas en un manual de convivencia comunitario, así como en un comité de convivencia que vela su cumplimiento, impone sanciones y resuelve conflictos comunitarios.

1 La metáfora de la levadura se emplea según la propuesta de J. P. Lederach, como referencia a los factores locales que pueden generar cambios sociales (Lederach 2008, p. 284). La levadura, en esta ocasión, es un caso de una acción creativa y espontánea que se ha consolidado en el tiempo y que ha logrado cambios sostenibles en su comunidad.

Desde 2016, la comunidad solicitó acompañamiento para el perfeccionamiento y fortalecimiento de esta experiencia de convivencia. La Pastoral Social de la Diócesis de Tibú y de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA) asesoró en la formulación de su manual de convivencia, para ajustar algunas normas comunitarias al marco normativo colombiano y plantear sanciones pedagógicas o restaurativas que contribuyeran a la reconciliación, por encima de las sanciones económicas.

En muchos escenarios, los desarrollos sociales de la comunidad de Pacelli pueden ser considerados ejemplares en procesos de reconstrucción de tejido social, de empoderamiento y autogestión comunitaria. En los momentos en que algunos grupos armados han intentado ingresar para ejercer control social, la comunidad ha rodeado al comité de convivencia para impedir que los grupos armados impongan sus normas. Sin embargo, en otros escenarios, estos ejercicios de empoderamiento también son juzgados con dureza y criticados por su resistencia a la presencia de fuerza pública, lo que ha llevado a que sean estigmatizados y vistos como transgresores del funcionamiento del Estado.

El impacto que ha tenido esta experiencia de convivencia hizo que otras comunidades aledañas comenzaran a desarrollar algunos intentos por replicar el modelo de convivencia de Pacelli, como los casos de comunidades cercanas de Versalles (municipio de Tibú), Luis Vero y Las Mercedes (Sardinata).

3.4. Versalles, Las Mercedes y Luis Vero: el contagio

Administrativamente, Versalles tiene el carácter de vereda perteneciente al municipio de Tibú, pero, al ser un sitio de paso entre varios municipios y territorios rurales, es una zona con alta concentración de población, de tránsito de personas de muchos territorios y, por ende, de conflictividades complejas y difíciles de abordar. En Versalles, la Junta de Acción Comunal (JAC) ha afianzado la capacidad de su comité de convivencia, en donde participan diversos sectores de la población, como los comerciantes y las organizaciones productivas, así como mujeres. Sin embargo, parte del éxito de la experiencia de justicia alternativa en dicha comunidad se debe a la figura del sacerdote católico y de un pastor evangélico, que integran el comité de convivencia y que garantizan un ejercicio equilibrado de los mecanismos de justicia comunitaria.

Las Mercedes y Luis Vero son dos corregimientos del municipio de Sardinata y, a su vez, son dos comunidades que siguen siendo altamente afectadas por el conflicto armado. Aunque no son parte del mismo municipio que Pacelli, su cercanía geográfica hace que tengan una afinidad social y cultural con esta comunidad.

Las Mercedes ha sido una de las comunidades más afectadas con el conflicto armado, pero también una de las que más ha liderado procesos propios de construcción de paz. La presencia de un puesto de policía en el interior del pueblo hace que los grupos armados ilegales realicen ataques armados con frecuencia. Tanto las FARC hasta su desmovilización en 2016 y, posteriormente, el ELN y el EPL hasta el presente han hecho ataques contra la Policía, acciones que afectan a la población civil. Por ende, la presencia de la Policía en este pueblo, del mismo modo que en muchos territorios en conflicto, en vez de ser un factor de reducción de conflictividades y de regulación del orden social, es un potenciador de riesgos y amenazas contra la población. Esto imposibilita la interacción y convivencia entre la población civil y la Policía.

Desde el año 2005, a raíz de una incursión armada de las FARC, la comunidad realizó una declaración de «comunidad de paz», a semejanza de otras comunidades del país, que también se han declarado a sí mismas como territorios de paz (Mouly y Garrido 2020, p. 198). La declaratoria de comunidad de paz tiene un enfoque de resistencia civil y de no cooperación con ningún actor armado, sea legal o ilegal. Durante algunos meses, la iniciativa de comunidad de paz tuvo un impacto sobre la reducción de hechos violentos y en la reducción de conflictividades. Sin embargo, este intento se frustró, debido al asesinato de algunos líderes a finales de 2007, luego del cual el tejido social se vio profundamente afectado (Mouly y Garrido 2020, p. 206). Este esfuerzo de comunidad de paz volvió a intentarse en el año 2013, luego de una nueva incursión armada de las FARC, cuando la comunidad solicitó nuevamente el apoyo de la MAPP-OEA, Acnur y Pastoral Social para la creación un plan de desarrollo comunitario.

En Luis Vero, comunidad que se encuentra geográficamente entre Pacelli y Las Mercedes, tampoco hay presencia de policía, pero allí es usual la presencia de los grupos armados ilegales, los cuales incluso interactúan con frecuencia con la población civil. A menudo, los grupos armados convocan a la población para socializar nuevas normas o imposiciones, las cuales contradicen o refuerzan las normas de los demás grupos ilegales presentes en el territorio.

En Luis Vero también hicieron presencia los paramilitares, pero, luego de la desmovilización de los paramilitares, la población civil que fue desplazada tardó mucho más tiempo en regresar y el tejido social es mucho más frágil que en Pacelli. Las afectaciones causadas por la presencia militar han hecho que la comunidad de Luis Vero haya sido declarada sujeto de reparación colectiva, dentro del proceso de implementación de la *Ley de Víctimas* (Ley 1448/2011).

La iniciativa de justicia alternativa en Las Mercedes comenzó en 2017, pero el proceso allí tuvo varios tropiezos. Desde finales de 2016, líderes de las comunidades de Las Mercedes y Luis Vero visitaron sucesivamente la comunidad de Pacelli, para conocer la expe-

riencia de justicia alternativa y asesorarse para su implementación. La JAC de Las Mercedes comenzó la formulación de un manual de convivencia que no fue acordado con la comunidad. Al ser socializado en asamblea comunitaria, generó inconformidad y conflictos con la población civil, que escalaron ante instituciones judiciales del Estado y ante los grupos armados ilegales. Dicho en palabras locales, el error del proceso en Las Mercedes fue querer replicar el resultado de Pacelli, en vez de replicar el proceso. Sin embargo, en dicha comunidad, se resalta el rol de algunos líderes comunitarios, que son reconocidos por ser referentes del proceso de construcción de paz en la comunidad, y las comunidades los buscan para facilitar mediaciones para la resolución de conflictos.

Por el contrario, en Luis Vero, el proceso de conformación de su comité de convivencia ha sido un poco más lento. Desde 2017, comenzaron a elaborar su manual de convivencia. Sin embargo, suspendieron su proceso por varios años, al ver los impases que se generaron en Las Mercedes. Desde el año 2019, la JAC de dicho pueblo solicitó el acompañamiento de Pastoral Social y de la MAPP-OEA para formular el manual de convivencia comunitario. Para este año, se espera avanzar en la revisión de las normas y en la socialización con la comunidad para la aprobación del manual de convivencia.

4 Justicia alternativa en el Catatumbo, construcción de paz y construcción del Estado

4.1. Administración participativa de la justicia: justicia en equidad y métodos alternativos de solución de conflictos

La justicia en equidad es una modalidad de justicia que se entiende como una «jurisdicción especial», más próxima a la ciudadanía, donde la comprensión de lo justo está determinada por la realización de unos valores supremos en la vida social (Ardila 2017, p. 110). Para la *Escuela de Justicia Comunitaria* de la Universidad Nacional de Colombia (EJCUN), la justicia en equidad es una modalidad de administración de justicia, que permite que autoridades comunitarias gestionen y resuelvan conflictos con base en las estructuras normativas propias de la comunidad y con plena validez ante el sistema jurídico estatal (EJCUN 2015, p. 26). Los operadores de la justicia en equidad actúan y deciden con base en estructuras normativas reconocidas y aceptables por la comunidad a la que pertenecen.

Dentro del marco normativo e institucional colombiano, la justicia en equidad depende de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) del Ministerio de Justicia y del Dere-

cho. Uno de los MASC que más se ha desarrollado es el de la conciliación en equidad, que se entiende como un método extrajudicial para resolver diferencias, siempre y cuando las situaciones o delitos sean querellables y desistibles (Ley 640, art. 19). Con todo, existen una serie de retos y restricciones que dificultan un mayor alcance de la conciliación.

El primer y principal reto de la justicia en equidad en el contexto rural es el de su cobertura. Respecto a la conciliación en equidad, el principal MASC reglamentado en Colombia e hipotéticamente adaptado a las condiciones de las comunidades rurales, su capacidad de cobertura en zonas rurales apartadas es mínima. La estrategia de implementación del programa por parte del Ministerio de Justicia no tiene capacidad de llegar a los lugares donde se presentan las mayores necesidades de justicia. Durante el año 2019, el Ministerio de Justicia y del Derecho priorizó la formación de conciliadores en equidad en cuatro municipios de Norte de Santander, dos de los cuales fueron Tibú y Sardinata. Sin embargo, el alcance de formación en las zonas rurales fue limitado; la mayoría de los nuevos conciliadores en equidad certificados se concentran en las cabeceras municipales.

El segundo reto de la conciliación en equidad es el de evitar la burocratización de la justicia comunitaria. Con el fin de especializar las prácticas de los conciliadores y ajustar sus decisiones al derecho, la reglamentación relacionada con la conciliación en equidad se ha enfocado más en el procedimiento que en el fin de la justicia. Esto termina restringiendo las capacidades de los líderes comunitarios, que se enfocan más en cuidar que el procedimiento jurídico se desarrolle de acuerdo con la ley que en asegurar que los métodos de justicia alternativa se constituyan como un aporte para la construcción de la paz (Castro-Herrera 2018, p. 66).

Más allá de los métodos reglamentados por el Estado colombiano, algunas prácticas comunitarias de justicia alternativa podrían entenderse como formas de justicia en equidad, puesto que permiten la gestión y resolución de conflictos a nivel local, fundamentadas sobre normas socialmente aceptadas, que no necesariamente coinciden con el marco normativo colombiano y, sin embargo, constituyen lo que se conoce como lo «justo comunitario». A pesar de esto, la mayoría de ellas no gozan de pleno reconocimiento por parte del Estado colombiano, ya sea porque no han sido capacitadas directamente por el mismo Ministerio de Justicia; ya sea porque, al tener sus propias normas y procedimientos, el Estado las reconoce como ilegítimos. Esta contradicción y disputa abre una discusión sobre la legalidad y legitimidad de las prácticas de justicia alternativa.

Es por esta razón que, al abordar los MASC a nivel comunitario, se prefiere hablar de mediación que de conciliación. La mediación social es un MASC que facilita los acuerdos entre las partes para la

resolución de conflictos, que no se encuentra reglamentado y, por ende, no tiene los impactos jurídicos de la conciliación (Caicedo *et al.* 2019, p. 8). Los organismos comunales desarrollan mediación de conflictos como forma de resolver la necesidad de justicia de las personas de sus comunidades, cuando no hay ninguna institución judicial del Estado que permita facilitar la resolución de conflictos.

Los tipos de conflictos más recurrentes que son abordados por las instancias comunitarias son de tipo vecinal y, menos frecuentemente, los conflictos familiares. Entre los conflictos vecinales se encuentran situaciones relacionadas con el tráfico de vehículos en las zonas suburbanas (exceso de velocidad); el tránsito de animales de carga; la disposición de basuras, los problemas por ruido, riñas y alteración de la tranquilidad; los límites de la propiedad rural; el orden público y, más recientemente, los conflictos ambientales. Asimismo, debido a que la principal actividad económica en la región es el cultivo y el procesamiento de coca, esta actividad es fuente de numerosos conflictos comunitarios. Algunos conflictos relacionados con la producción de cultivos de coca son la deforestación, la disposición de residuos químicos, la contratación de mano de obra extranjera, las demoras en los pagos a los trabajadores, etc. (entrevistas grupales).

Respecto a los conflictos familiares, los procedimientos están menos afianzados y las prácticas dentro de cada comunidad es muy diverso. Respecto a este tema, el comité de convivencia de Pacelli ha evitado al máximo intervenir en conflictos intrafamiliares, al considerarse un asunto privado y, en caso de ser necesario, se remiten a la autoridad municipal. Por el contrario, en los corregimientos de Las Mercedes y Luis Vero, este es uno de los conflictos más atendidos, donde se busca la mayor rapidez y eficacia, pues las comunidades buscan evitar que el problema escale y sea resuelto de manera violenta por grupos armados. Los mediadores atienden casos relacionados con embarazo adolescente, cuotas de alimentos y violencia intrafamiliar,² a través de la mediación, el acompañamiento y también por medio de las sanciones en casos recurrentes.

Las instancias comunitarias de justicia alternativa ejercen la mediación como forma de aproximar a las partes y facilitar el diálogo. En algunos casos, pueden llegar a firmar actas y llevar el registro de casos. Aunque los mediadores son conscientes de que sus prácticas no tienen impacto jurídico, esto no reduce el ejercicio de sus prácticas de mediación; al contrario, han afianzado otras capacidades para alcanzar la implementación de medidas restaurativas que tienen un impacto sobre la convivencia comunitaria a largo plazo.

En las comunidades donde más se ha afianzado el rol de mediación a través de los comités de convivencia o a través de las mismas JAC son en Pacelli y en Versailles. En las Mercedes, hay algunas personas que son buscadas de forma individual para que

2 Los asuntos relacionados con la violencia intrafamiliar o violencia sexual no son conciliables, puesto que no cumplen con el requisito de que las víctimas puedan desistir del proceso judicial. Sin embargo, la dificultad para acudir ante las instancias judiciales formales hace que sean las mismas comunidades las que intervengan con sus propios funcionamientos.

faciliten una mediación. En Luis Vero, la comunidad está iniciando este proceso de forma paulatina; aunque, en esta comunidad, las personas de la comunidad aún buscan a los grupos armados para que faciliten las resoluciones de conflictos, la JAC ha comenzado a propiciar una estrategia de comunicación para visibilizar su propio comité de convivencia y que las personas acudan a él como primera instancia de resolución de conflictos.

Suele decirse que uno de los efectos deseados de la justicia alternativa, como la conciliación en equidad, es la reducción de los casos que llegan hasta los tribunales de la justicia formal. Con todo, el impacto de la justicia alternativa es mucho mayor que el de la descongestión de los recintos judiciales y se debe analizar desde el impacto en la convivencia y la reconciliación dentro de las comunidades. Asimismo, dado que algunas prácticas han surgido a raíz de experiencias de resistencia civil, también deben analizarse a la luz de su desarrollo histórico y que se van consolidando en el tiempo hasta desarrollar una institucionalidad comunitaria.

Por ello, en el siguiente apartado, se analizará cómo las dinámicas de justicia alternativa contribuyen a la construcción de paz y de construcción de Estado desde lo local. En primer lugar, se abordará el concepto de *instituciones comunitarias para la paz* como un perfeccionamiento de las *comunidades de paz* y, posteriormente, se explicará cómo estas formas de institucionalidad local interactúan con la institucionalidad estatal para favorecer la presencia y construcción del Estado desde una mirada territorial.

4.2. De «comunidades de paz» a «instituciones comunitarias para la paz»

En Colombia, algunas comunidades que han desarrollado experiencias significativas de construcción de paz, de resistencia civil no violenta y no cooperación con actores armados se han declarado a sí mismas como «comunidades de paz». Esta denominación responde a la experiencia de comunidades afectadas por el conflicto armado, que realizan una declaratoria pública y desarrollan acciones de resistencia civil no violenta para prevenir futuras afectaciones por el conflicto armado. Dos de los casos más significativos de «comunidades de paz» en Colombia son en San José de Apartadó (Urabá Antioqueño) y en la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC, Santander).

La resistencia civil es uno de los rasgos principales de las «comunidades de paz». Se basan en el principio de no cooperación como símbolo de la neutralidad ante los diferentes actores del conflicto armado, sean legales o ilegales, y en apartar a la población civil de las amenazas del conflicto armado.³ Para el contexto geográfico de la presente investigación, solamente la comunidad de Las Mercedes se ha declarado a sí misma como una «comunidad

3 La oposición a la injerencia de grupos armados legales se debe a la connivencia y complicidad que, durante muchos años, tuvieron el Ejército y la Policía con los grupos paramilitares y que derivó en un aumento de hechos violentos contra la población civil. Es por esto por lo que, en muchos territorios, las comunidades campesinas aún se oponen a la presencia de ejército y policía.

de paz», y dicha experiencia se frustró por los impactos adversos. En el caso de Pacelli, su experiencia es mucho más amplia que lo que han desarrollado otras comunidades de paz, puesto que su impacto va más allá de la resistencia civil no violenta. En diálogo con los actores comunitarios, se ha mencionado que Pacelli es una «comunidad de paz *de facto*» porque, sin declararse a sí misma como tal, ha tenido el impacto de construcción de paz que otras comunidades no han podido posicionar. Con todo, para el caso de estudio sobre justicia alternativa, el concepto de comunidad de paz puede ser limitado.

El concepto de *instituciones comunitarias para la paz*⁴ (ICPP) es más amplio que el de comunidades de paz, puesto que responde a unos funcionamientos más complejos. Las ICPP pueden surgir de procesos de resistencia civil creativa y no violenta, pero su rasgo esencial es el de la soberanía comunitaria para ejercer, de modo autónomo, un «orden desarmado», no violento, creativo y disruptivo y es, a su vez, una forma de denuncia frente a la precariedad e incapacidad estatal (Jaramillo *et al.* 2018, p. 27).

Las ICPP no se refieren a una formalidad institucional sino, más bien, a la lógica de sus actuaciones, las cuales están orientadas a la gestión transformadora de conflictos. En las ICPP, se involucran las personas encargadas de la gestión de los conflictos, los mecanismos o prácticas que utilizan para hacerlo, el tipo de legitimidad con que cuentan, las expectativas que de ellas se generan y los efectos que producen (Jaramillo *et al.* 2018, p. 43).

Además de las acciones de resistencia civil, se destacan dos rasgos adicionales de las ICPP. Un primer componente tiene que ver con la cohesión y el fortalecimiento del tejido social. Las prácticas de justicia alternativa contribuyen a la reconstrucción del tejido social en comunidades que han sido afectadas por el conflicto armado. El segundo rasgo es el de la resiliencia comunitaria. Las ICPP fortalecen su capacidad de resistir y sobreponerse a las acciones que pueden vulnerar su integridad y dignidad. Una permanente reflexión sobre sus necesidades les permite resolver, oportuna y creativamente, sus necesidades y actuar frente a las contingencias críticas (Jaramillo *et al.* 2018, pp. 43-45).

Bajo este horizonte, se encuentran dos aproximaciones que, aunque opuestas, son complementarias. Por un lado, ante la ausencia estructural del Estado, las comunidades establecen mecanismos propios para resolver situaciones de su vida cotidiana: la administración de la justicia o la construcción y mantenimiento de infraestructura, y en donde el Estado «es un competidor más, junto con otros actores, en la regulación de la vida social» (Jaramillo *et al.* 2018, p. 31). Por otro lado, la consolidación de prácticas que pueden denominarse de ICPP son formas que facilitan el acercamiento del Estado, al encontrar una ciudadanía autorreflexiva y empodera-

4 El concepto de «instituciones comunitarias para la paz» ha sido desarrollado por la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia (Ejcun).

da, que han resuelto muchas de sus necesidades y que se encuentran legitimadas por sus mismas comunidades.

Esa última mirada coincide con la postura de Das y Poole, para quienes el Estado no se construye exclusivamente bajo una mirada centralista hegemónica, sino también bajo una mirada periférica-territorial. Mediante la noción de «márgenes» del Estado, se analiza la construcción de órdenes distintos a los relacionados a la centralidad, donde se configuran las territorialidades a partir de la pluralización de las autoridades regulatorias (Das y Poole 2008, p. 7; Jaramillo *et al.* 2018, p. 35). Los márgenes son la expresión de «lugares de prácticas en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas por otras maneras de regular que emanan de las urgentes necesidades de las poblaciones de asegurar su supervivencia política y económica» (Das y Poole 2008, p. 24).

Por ello, ante la pregunta de si las formas de justicia alternativa pueden contribuir a la construcción de Estado, depende de la capacidad y voluntad del Estado para reconocer la legitimidad y autonomía de las ICPP. Este proceso de acercamiento puede desarrollarse y consolidarse a través de los sistemas locales de justicia, como se verá a continuación.

4.3. Sistemas locales de justicia: construcción de confianza entre el Estado y las comunidades

Los sistemas locales de justicia (SLJ) son una estrategia que surgió desde el ámbito académico y comunitario y que ha sido acogida por el Ministerio de Justicia para fortalecer el acceso a la justicia en las zonas rurales y con mayores necesidades de justicia. El SLJ es «una estrategia de acceso a la justicia mediante la cual los operadores de un municipio se coordinan entre sí y se alían con la dirigencia social local para desarrollar políticas públicas y mecanismos concretos de amparo a los derechos y la gestión de conflictos, transformando la manera como se relacionan los individuos y los grupos con la colectividad social» (Ardila 2017, p. 13). Al ser una estrategia de cooperación entre las instituciones formales que administran la justicia con las instancias comunitarias, los SLJ pueden ser vistos como una forma de construcción de Estado desde lo local.

Durante los años 2018 y 2019, se realizó la creación de los SLJ en los municipios de Tibú y Sardinata. El proceso fue liderado por el Ministerio de Justicia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Nacional de Colombia. A lo largo de este proceso, se desarrollaron dos acciones principales: la formación de los referentes comunitarios y la construcción de rutas de acceso a la justicia desde las zonas rurales.

El desarrollo de la presente investigación ha permitido observar los niveles de eficacia de los SLJ, así como realizar sugerencias para su fortalecimiento, a partir del análisis de los casos específicos de

los municipios de Tibú y Sardinata, con énfasis en las comunidades focalizadas para el estudio.

4.3.1. Funcionamiento del sistema local de justicia

El SLJ es una estrategia de colaboración entre el Estado y una comunidad, que requiere del fortalecimiento institucional tanto desde el ámbito municipal como comunitario. En el caso de las comunidades de Las Mercedes y Luis Vero en Sardinata, y de Pacelli en Tibú, son comunidades que están alejadas de las cabeceras municipales y donde la capacidad de articulación ha recaído sobre el compromiso y la convicción de los líderes comunitarios que integran las instancias comunitarias de justicia.

Las rutas de acceso a la justicia que se operan a través de los SLJ desde el resorte de la comunidad se pueden sintetizar en dos rutas principales: la mediación, como atención y resolución directa desde la misma comunidad ante situaciones que pueden tramitarse vía MASC, y la remisión, cuando la situación conflictiva supera el alcance y competencia de los MASC y debe ser direccionada ante una autoridad competente.

Para que la estrategia de los SLJ sea efectiva a nivel comunitario, se debe constituir una instancia local conformada por personas formadas y capacitadas para mediar conflictos en cada zona rural que se articule con la Administración municipal. Esta instancia debe estar integrada por personas de la comunidad que sean reconocidas por su capacidad de mediar conflictos, además de por otras personas de diversos sectores: líderes comunales, docentes, mujeres, líderes de comunidades de fe, etc. Asimismo, han de ser reconocidos por su capacidad para interactuar de forma positiva con las instituciones municipales que favorezcan el acceso a la justicia: juez, fiscal, comisario de familia, inspector de policía, etcétera.

La efectividad de los SLJ puede compararse a través de dos analogías. La primera es la del *peaje*. El peaje es el lugar de paso obligado, que no es posible evadir, pero no el destino final. Los actores comunitarios que son facilitadores del SLJ en sus territorios pueden convertirse en un tramitador que recibe los casos y redirecciona ante una autoridad. Cuando el SLJ no ha fortalecido su capacidad de mediación, el facilitador comunitario ejerce el rol del peaje, que remite los conflictos sin que se dé un trámite interno o comunitario a la situación. Es por ello por lo que algunas personas no ven la eficacia del SLJ, puesto que perciben que «se convierte en un trámite adicional para llegar ante el juez, cuando antes podían llegar directamente ante él» (entrevista a líder comunitario).

La segunda metáfora es la del *pívot*, la posición de juego en el baloncesto encargada de contener en la defensa el ataque del otro equipo y distribuir el balón a sus compañeros en el ataque. El pívot en el SLJ ejerce un primer nivel de contención de los conflictos, para evitar que escalen a otros conflictos o a situaciones violentas;

aborda la situación y redirecciona, en primer lugar, a otros facilitadores de la comunidad para darle un trámite interno y, si es necesario, a las instancias formales que se encuentran en las cabeceras municipales. La situación ideal en el funcionamiento de los SLJ estriba en que los facilitadores locales puedan interactuar entre sí a nivel local y ser actores que favorezcan la contención y prevención de conflictos y violencias.

Pero la efectividad del SLJ también debe contar con la convicción de los actores instituciones sobre su efectividad para favorecer el acceso a la justicia en las zonas rurales. Es por ello por lo que el SLJ puede constituir una estrategia que permita legitimar las instancias de resolución de conflictos comunitarios sin que ellas deban ser reglamentadas o formalizadas. Con todo, los hallazgos de la investigación han mostrado que la fragilidad de los SLJ se refleja en la poca apropiación de las autoridades municipales.

Por ello, la expectativa del impacto esperado del SLJ contrasta con su eficacia. Después de que los SLJ de Tibú y Sardinata fueron creados, las alcaldías municipales han tenido muchas dificultades para hacerlos operativos. La movilidad permanente de los funcionarios en sus cargos y la poca receptividad de las instituciones ante los facilitadores comunitarios hacen que esta estrategia tenga poco éxito.

En contraposición, el caso de Pacelli puede ser entendido como un sistema local de justicia *de facto*; debido a los procedimientos empíricos que han desarrollado para mediar conflictos o para remitir situaciones ante las instancias de justicia formal, coinciden con los procedimientos que se esperan de un SLJ. Antes de la intervención del Ministerio de Justicia en el municipio de Tibú, la instancia comunitaria de convivencia de Pacelli ya resolvía situaciones bajo las dos rutas principales: la mediación y la remisión. Aquellas situaciones que pueden ser abordadas por vía de la mediación se tramitaban localmente a través de las capacidades propias de los mediadores comunitarios. Aquellas situaciones que ameritaban una remisión, porque cruzaban el límite de lo penal y requerían la atención de autoridades judiciales, eran dirigidas ante la Policía o la Fiscalía en la cabecera municipal.

Cuando la situación amerita la remisión ante una entidad judicial, la comunidad rodea, protege y transporta al presunto infractor y lo entrega ante las instancias judiciales en el municipio, para evitar que sean las guerrillas las que impartan las sanciones. Esto se hace para priorizar un ejercicio legítimo de la justicia o el alcance de una *justicia justa*.

Las dinámicas de justicia alternativa han ido ganando protagonismo y las autoridades judiciales admiten algunas capacidades y competencias de dichas instancias comunitarias. La legitimidad institucional otorga a estas instancias comunitarias una autoridad y legitima su autonomía para resolver situaciones que estén a su al-

cance. Las autoridades municipales reconocen que las comunidades deben ser más fortalecidas para que supongan la primera instancia en la resolución de conflictos comunitarios, pero que por sí mismas no cuentan con capacidad para realizarlo.

5 Conclusiones y retos posteriores

Con este artículo, se ha propuesto mostrar cómo las formas de justicia alternativa pueden contribuir a la construcción del Estado. La eficacia y legitimidad en la resolución de conflictos de la mayoría de estas prácticas son avances que han permitido que las instituciones estatales reconozcan y respeten sus procedimientos y busquen una mejor articulación. Hablar de construcción del Estado desde las prácticas alternativas de justicia no consiste tanto en la regulación estatal, sino en la participación activa de la comunidad en el ejercicio de sus derechos, y en la conformación de instituciones comunitarias que favorecen una ciudadanía reflexiva.

Asimismo, favorecer las *instituciones comunitarias* como referentes de construcción del Estado desde lo local no busca poner a competir el funcionamiento de la comunidad con el del Estado, sino que estos funcionamientos pueden ser un paso previo y necesario para acercar la institucionalidad a territorios donde el Estado no ha podido hacer presencia eficaz. Queda la pregunta para un desarrollo posterior de si, al fortalecerse el funcionamiento del Estado para administrar la justicia, deben irse suprimiendo las formas de justicia comunitaria o, por el contrario, las dos formas pueden coexistir. Con todo, la realidad actual implica asumir que, mientras el Estado asegura una cobertura universal de sus deberes, debe acceder a reconocer dichas prácticas y facilitar su operación.

La estrategia de los SLJ ha mostrado que puede ser una forma de permitir a las comunidades seguir ganando autonomía en el funcionamiento y fortalecimiento de sus instancias de justicia comunitaria, al mismo tiempo que el Estado les reconoce su legitimidad para aportar en la construcción de paz a través de las capacidades propias de gestión de conflictos. De este modo, las instancias comunitarias de justicia se convierten en un primer referente de la presencia del Estado en el territorio y los habitantes se sienten corresponsables de un ejercicio activo de su funcionamiento.

En relación con los casos de estudio, uno de los principales logros de la experiencia de la comunidad de Pacelli ha sido el desarrollo de acciones que contribuyen a la justicia restaurativa, aspecto que no es usual en varias dinámicas de justicia comunitaria o incluso de justicia formal. La imposición de sanciones pedagógicas

tiene un componente restaurativo que puede complementar las sentencias del sistema judicial oficial y fortalecer los procesos de reconciliación. Esto permite que los procesos llevados a cabo por las instancias comunitarias pueden tener un impacto más sostenible en el proceso de reparación y de reconciliación dentro de la comunidad. El diálogo de estas experiencias con la justicia formal puede contribuir a la complementariedad entre los modelos de justicia, sin que las instancias comunitarias pierdan autonomía en sus procesos de gestión de conflictos.

Uno de los resultados de la intervención hasta este momento ha sido concienciar a los líderes comunitarios de la distinción entre los métodos de mediación y conciliación. Las JAC han sabido posicionar su rol de construcción de paz y convivencia en sus comunidades. Al entender que sus mediaciones no tienen impacto jurídico, los líderes comunitarios no promueven acuerdos que vayan más allá de una solución inmediata del conflicto, sino que promueven acuerdos que van hacia su compromiso con la reparación con la parte adversaria, así como con la comunidad.

Como retos posteriores, se evidencia la necesidad de visibilizar estas formas de justicia en las estrategias de implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. Una de las estrategias de paz territorial definidas en el punto de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz reside en la formulación de programas de desarrollo con enfoque territorial —PDET— en las regiones más afectadas por el conflicto armado (Acuerdo de Paz, punto 1, numeral 1.2). El Catatumbo fue una de las regiones priorizadas y, dentro de ella, se incluyeron los municipios de Sardinata y Tibú. Uno de los componentes clave de los PDET es el de la convivencia y la reconciliación (pilar 8), puesto que responde al componente reparador de las inversiones dirigidas a la implementación del Acuerdo de Paz.

Dentro de las estrategias del pilar 8 de los PDET, se han priorizado iniciativas de justicia rural que permitan favorecer el empoderamiento y la autonomía comunitaria para la resolución local, participativa y alternativa de los conflictos. Con todo, el Gobierno nacional aún no tiene una estrategia clara sobre cómo fortalecer los mecanismos de justicia alternativa que ya existen en los territorios. Uno de estos retos es el de legitimar dichos modelos de justicia rural, de forma que las prácticas comunitarias de justicia tengan una mejor interacción con el Estado, sin que esto implique necesariamente una reglamentación excesiva.

Un reto adicional tiene que ver con la reflexión sobre el enfoque de género en las prácticas de justicia alternativa. El enfoque de género en la justicia comunitaria puede analizarse desde dos horizontes.

Un primer elemento tiene que ver con las necesidades de justicia de las mujeres. La mayoría de los conflictos que afectan a las

mujeres están relacionados con conflictos familiares, donde las instancias comunitarias aún no han desarrollado procedimientos estandarizados. Con todo, el reto actual consiste en no reducir el enfoque de género a atención diferencial en relación con los conflictos intrafamiliares. Hay necesidades de justicia respecto a violencia basada en género que no reciben un tratamiento diferencial por parte de la justicia formal, de modo que parte del fortalecimiento futuro de estas organizaciones radica en contribuir al tratamiento diferencial de conflictividades que afectan a las mujeres en el entorno comunitario y no solamente familiar.

Un segundo elemento que analizar en el enfoque de género es la participación de las mujeres en la administración de justicia. Si bien ha habido un aumento progresivo de la participación de las mujeres en las instancias comunitarias de justicia, esto no es garantía para transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y los prejuicios asociados al género. Para ello, se debe primero incidir sobre la transformación de los valores y normas culturales que legitiman determinados comportamientos o tipos de violencias (Castro-Herrera 2017, pp. 133-137). Por esto, en un desarrollo posterior, se deberá poder mostrar cómo las pautas de autorregulación contribuyen a transformar los patrones culturales para la reducción de las violencias y las relaciones inequitativas de género, así como las prácticas de justicia restaurativa, donde las mujeres pueden tener un rol protagónico.

Por último, el aporte de los mecanismos de justicia alternativa a la justicia transicional aún constituye un territorio por desarrollar. Uno de los horizontes tiene que ver con facilitar la reincorporación de los excombatientes a las comunidades receptoras. Si bien la mayoría de los excombatientes ya han pasado por procesos de amnistías, aún quedan muchos retos en cuanto a la construcción de relaciones que facilite la interacción entre comunidades y antiguos victimarios. Allí, los mecanismos de justicia alternativa pueden aportar, en procesos restaurativos, que promuevan el perdón y la reconciliación.

Otro reto semejante puede ser el de la vinculación de antiguos combatientes a los mecanismos de justicia alternativa. Una propuesta que se ha realizado al Ministerio de Justicia ha sido la de formar a excombatientes como conciliadores en equidad; de modo que, al reincorporarse a la vida civil, puedan involucrarse a los procesos de construcción de paz. Considerando que, antes de la desmovilización, los actores armados realizaban acciones reguladoras del orden social, la participación de ellos en estas instancias contribuye a la resignificación de las prácticas de resolución de conflictos y a la legitimidad de sus procesos de reincorporación para hacerlos partícipes de la vida de la comunidad.

6 Referencias

- ARDILA E (2006). ¿A dónde va la justicia en equidad en Colombia? Corporación Región, Medellín.
- ARDILA E (2017). ¿La justicia en equidad puede ser justicia comunitaria? En: Huellas y trazos de la justicia comunitaria en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ARDILA E (2018). Fronteras judiciales en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ARIZA R (2010). El derecho profano: justicia indígena, justicia informal y otras maneras de realizar lo justo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CAICEDO R, CARRILLO Y, SERRANO A, CARDONA J (2019). La conciliación y la mediación como políticas públicas para la reintegración social en el posconflicto en Colombia. Revista de la Facultad de Derecho 47, julio-diciembre. Universidad Libre, Bogotá.
- CASTRO-HERRERA FS (2017). La justicia en equidad frente a las violencias contra las mujeres (VCM). En: Huellas y trazos de la justicia comunitaria en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CASTRO-HERRERA FS (2018). La administración de justicia para la paz. En: Instituciones comunitarias para la paz en Colombia. Esbozos teóricos, experiencias locales y desafíos sociales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- DAS V, POOLE D (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. En: Revista académica de Relaciones Internacionales 8:I-39.
- DE SOUSA SANTOS B (2018). Construyendo las Epistemologías del Sur, vol. II. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales —Clacso—, Buenos Aires.
- EJCUN (ESCUELA DE JUSTICIA COMUNITARIA) (2015). Diplomado en administración de Justicia en Equidad. Módulos de estudio para la formación de Conciliadores en Equidad. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- JARAMILLO J, CASTRO-HERRERA F, ORTIZ D (2018). Instituciones comunitarias para la paz: esbozos teóricos y dimensiones analíticas. En: Instituciones comunitarias para la paz en Colombia. Esbozos teóricos, experiencias locales y desafíos sociales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- LEDERACH JP (2008). La imaginación moral. Editorial Norma, Bogotá.
- MOULY C, GARRIDO MB (2019). Las Mercedes: esfuerzos de una comunidad por construir un territorio de paz en medio del conflicto armado. En: Hernández E, Mouly C. Resistencias no violentas en América Latina. Editorial Flacso Ecuador, Quito.
- PDIS PACELLI (2014). Plan de Desarrollo Integral Sostenible del corregimiento de Pacelli.
- WALZER M (1983). Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality. Basic Books, Nueva York.

7 Marco normativo

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera – Acuerdo final de paz, 2016.
- Ley 23/1991, «por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones».
- Ley 640/2001, «por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones».
- Ley 743/2002, «por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal».
- Ley 1448/2011, «Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones».

EN MEMORIA
IN MEMORIAM

Jaime Ros (1950-2019), retomando las propuestas de los pioneros del desarrollo

Óscar PELÁEZ-HERREROS
opelaez@colef.mx
El Colegio de la Frontera Norte
(México)

Jaime Ros (1950-2019), retaking the proposals of the pioneers of development

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. CIDE (1974-1985): las otras causas de la década perdida**
- 3. Las estancias, el ILET, la Comisión del Sur (1986-1989)**
- 4. Universidad de Notre Dame (1990-2011): la restauración de los clásicos del desarrollo**
- 5. UNAM (2012-2019): el imperativo del crecimiento**
- 6. Consideraciones finales**
- 7. Bibliografía**

Jaime Ros (1950-2019), retomando las propuestas de los pioneros del desarrollo

Óscar PELÁEZ-HERREROS
opelaez@colef.mx
El Colegio de la Frontera Norte
(México)

Jaime Ros (1950-2019), retaking the proposals of the pioneers of development

Citar como/Cite as:

Peláez-Herreros Ó (2021). Jaime Ros (1950-2019), retomando las propuestas de los pioneros del desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):364-385.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.506

Resumen

En este ensayo, se repasa la trayectoria académica del economista mexicano Jaime Ros y sus principales aportaciones a las teorías del desarrollo y el crecimiento. Con este propósito, se revisan sus explicaciones de la crisis de la deuda en la década de los ochenta y las medidas de estabilización que propuso, la relación entre patrones de especialización y crecimiento a largo plazo, la extensión de los conceptos y planteamientos de los pioneros del desarrollo y su combinación con los modelos de crecimiento, así como sus discrepancias con la corriente monetarista y la nueva economía institucionalista, entre otros temas.

Palabras clave: crisis de la deuda, trampas para el desarrollo, rendimientos crecientes, patrón de especialización, crecimiento.

Abstract

In this essay, it is talked about the academic trajectory of Mexican economist Jaime Ros and his main contributions to development and growth theories. For this purpose, it is reviewed his explanation of the debt crisis in the 1980s and the stabilization measures that he proposed, the relationship between specialization patterns and long-term growth, the extension of the concepts, and approaches of the pioneers of development and their combination with the growth models, as well as his discrepancies with the monetarists and the new institutional economics, among other issues.

Keywords: debt crisis, development traps, increasing returns, pattern of specialization, growth.

1 Introducción

En su discurso de agradecimiento por la concesión del doctorado *honoris causa* de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en diciembre de 2017, Jaime Ros repasó su trayectoria académica en el marco de las circunstancias que lo acompañaron. Conocedor de la macroeconomía keynesiana y de la economía clásica del desarrollo, a lo largo de su vida profesional tuvo que enfrentarse a dos grandes problemas: el primero fue compatibilizar los planteamientos de estas dos fuentes con el objetivo de «entender el funcionamiento de las economías en desarrollo, en particular las latinoamericanas» (Monroy-Gómez-Franco 2019), y aportar soluciones a los problemas de la región; el segundo consistió en avanzar en la consecución de ese propósito sin el apoyo de la corriente principal, incluso en contra de ella y de sus sucesivas adaptaciones, porque su actividad académica «comenzó justamente cuando la corriente principal de la profesión cambió de rumbo en esos dos campos de conocimiento» (UAM 2017).

La formación de Ros estuvo marcada por las propuestas del «disenso keynesiano de Cambridge», «la macroeconomía del consenso keynesiano» y «la lectura de los pioneros de la economía del desarrollo, en especial, Nurkse, Lewis y Prébisch, y más adelante, Rosenstein-Rodan, Myrdal y Hirschman» (UAM 2017). Completó sus estudios de licenciatura en Ciencias Sociales en la Universidad de París XII (1969-1971) y la maestría de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1972-1974). Al final de la década de los setenta, se diplomó en Economía en la Universidad de Cambridge (Inglaterra), con la tesis titulada *Pricing in the Mexican Manufacturing Sector*.

Entre la licenciatura y la maestría, laboró como docente en la Facultad de Economía de la Universidad Anáhuac, de la Ciudad de México. Al finalizar la maestría, en 1974, se incorporó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde enfocó su investigación en los graves problemas coyunturales que afectaron a México a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. En 1990, tras dejar el CIDE, empezó a trabajar en la Universidad de Notre Dame, en Indiana (Estados Unidos), optando por una perspectiva a más largo plazo para el análisis de los determinantes y obstáculos del crecimiento y desarrollo económicos, gracias a la cual recuperó las aportaciones de los pioneros del desarrollo para explicar las trampas de pobreza y las dinámicas de convergencia-divergencia entre naciones durante la segunda mitad del siglo XX. Después de dos décadas en Notre Dame, regresó a México para desempeñarse en la Facultad de Economía de la UNAM.

En las siguientes páginas, se revisa en detalle la trayectoria académica y las principales aportaciones de Jaime Ros. Para mayor

claridad, el texto se divide en otros cinco apartados secuenciados cronológicamente. Como se verá, los lugares y los momentos ayudan a entender la evolución que tuvo su investigación, siempre comprometida para aportar soluciones a los problemas planteados por la realidad cambiante que le tocó vivir. Se inicia con su etapa en el CIDE, que abarca el período 1974-1985. Luego siguen los años de las estancias, en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) y la Comisión del Sur (1986-1989). Posteriormente, se revisan sus aportaciones desde la Universidad de Notre Dame (1990-2011) y su regreso a México para trabajar en la UNAM (2012-2019). El texto concluye con un epígrafe de consideraciones finales.

2 **CIDE (1974-1985): las otras causas de la década perdida**

Jaime Ros fue catedrático-investigador del CIDE desde el momento de la fundación de este centro, en 1974. Como parte de sus actividades institucionales, se ocupó de la dirección del Departamento de Economía entre los años 1978 y 1985, contribuyó a la creación y consolidación del programa de maestría en Economía y editó la revista *Economía Mexicana*, desde 1979 hasta 1985.¹

Fueron tiempos de cambio, tanto en las corrientes del pensamiento económico como en el desempeño de las economías nacionales, que acumulaban varias décadas de rápida expansión desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En palabras de Ros, «medios de los setenta marcan un fin de época en la economía mundial y un cambio de tendencia en la profesión» (UAM 2017).

La explicación de Ros a la «década perdida» (Estefanía 1984) difería en algunos aspectos de la convencional. Por ello justificó la aplicación de medidas de estabilización distintas a las impulsadas por los organismos internacionales. Para Ros, la secuencia de acontecimientos encerraba detalles que se estaban ignorando y que eran claves para entender lo ocurrido y diseñar propuestas de intervención coherentes con las verdaderas causas de los desequilibrios.

Tras la guerra árabe-israelí de octubre de 1973, el precio del barril de petróleo pasó de 3 a 12 dólares en apenas unos meses. Esto provocó un aumento generalizado de los precios de los bienes y servicios, y una reducción del consumo y la inversión en los países más avanzados no productores de petróleo, que se encontraron en una situación de estanflación: recesión con inflación. La corriente principal de la economía, surgida de la síntesis neoclásica-keynesiana, no tenía capacidad para explicar este tipo de crisis con desempleo e inflación de manera simultánea. No se trataba de un problema de insuficiencia de demanda agregada, como en la déca-

1 La revista *Economía Mexicana* se publicó durante el período 1979-1988. En una nueva época, el CIDE reanudó su edición desde 1992 hasta 2013, año en el que cambió a su actual nombre: *Latin American Economic Review*. Por su parte, en 2016, Jaime Ros inició un nuevo proyecto con la dirección de la *Revista de Economía Mexicana: Anuario UNAM*, en la Facultad de Economía de la UNAM.

da de los treinta. Por ello, la aplicación de políticas expansivas no llevaba a la recuperación de la producción de pleno empleo, sino que apenas mitigaba el desempleo a cambio de generar altas tasas de inflación.

Las explicaciones y respuestas a la crisis de 1974 fueron formuladas por la corriente monetarista, cuyos partidarios habían predicho que las políticas excesivamente expansivas darían lugar a una combinación de inflación y elevado desempleo (Phelps 1967, Friedman 1968). Con la contrarrevolución monetarista, los objetivos de la política macroeconómica cambiaron irreversiblemente.

México padeció una severa crisis en 1977, al tiempo que descubría abundantes reservas de petróleo y el precio de este combustible casi se triplicaba debido a los efectos de la Revolución iraní y la guerra de Irán-Irak. Estos hechos favorecieron que el producto interno bruto (PIB) de México creciera alrededor del 9% anual entre los años 1978 y 1981, y que el Gobierno pudiera acceder a préstamos externos sin objeción alguna. Según Moreno-Brid y Ros (2009, p. 139), el error fundamental fue la mala interpretación que los agentes económicos hicieron de los sucesos, asumiendo que los altos precios del petróleo y los bajos tipos de interés real serían permanentes. No consideraron que Estados Unidos estaba reaccionando de manera distinta a como lo había hecho en ocasiones previas.

Siguiendo las nuevas propuestas, la Reserva Federal estadounidense redujo su oferta monetaria en respuesta al choque petrolero de 1979-1980, con el objetivo fundamental de controlar la inflación. No obstante, esto llevó a la economía estadounidense a la recesión, elevó los tipos de interés y apreció el dólar. Los países que habían contraído deudas vieron cómo estas se elevaban enormemente en términos de sus monedas nacionales. Para Ros, la «crisis de la deuda externa, más que la consecuencia de un populismo macroeconómico [...], fue un legado genuino de la contrarrevolución monetarista» (UAM 2017).

En el caso específico de México, Moreno-Brid y Ros (2009, p. 144) recuperan la idea de Schlefer (2008) de que, en aquellas décadas, el gasto público y el déficit aumentaban sistemáticamente el quinto año de cada sexenio a causa de la competencia en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para la designación de candidato presidencial. En 1981, al ciclo político se unió el optimismo sobre la evolución de los precios del petróleo y los tipos de interés, perdiéndose la disciplina en las políticas fiscal y monetaria. Al contrario de las previsiones, el precio del petróleo comenzó a descender y los tipos de interés se mantuvieron altos. En agosto de 1982, el secretario de Hacienda de México informó que el país ya no era capaz de pagar la deuda.

Desde el CIDE, Ros intentó ofrecer alternativas a los planes de estabilización impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Contaba con el modelo MODEM, un sistema de ecuaciones ajustado mediante series históricas que permitía hacer ejercicios de simulación y obtener pronósticos del desempeño de la economía mexicana bajo distintos escenarios y alternativas de política macroeconómica (Ros 1984a). Cada año, entre 1979 y 1984, publicó «La evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana» en el número correspondiente de la revista que editaba. Su diagnóstico era que el déficit fiscal nominal estaba causado por la alta inflación, y no a la inversa. La economía presentaba mecanismos de indización que alimentaban la inercia inflacionaria, por lo que su propuesta consistía en reducir la inflación mediante el congelamiento coordinado y simultáneo de los precios clave de la economía, los salarios, las tarifas públicas y el tipo de cambio, estabilizando la inflación en un nivel bajo, a la vez que se evitaba la aplicación de estrategias que implicaban la contracción económica.

La propuesta no fue aceptada, pero tampoco ignorada. Cordera (2019) señala que esta actividad propició «vergonzosos sentimientos de envidia y rencor político». Como consecuencia de todo ello, en 1985, Ros dejó la dirección del Departamento de Economía y la edición de la revista *Economía Mexicana* e inició una etapa de estancias cortas en varias instituciones internacionales. En 1987, dejó el CIDE definitivamente.

3 **Las estancias, el ILET, la Comisión del Sur (1986-1989)**

Durante los años 1986 y 1987, Ros realizó diversas estancias académicas. Participó como profesor visitante en el World Institute for Development Economics Research (Wider) en Helsinki (Finlandia). También colaboró con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Y realizó una estancia de investigación en el Kellogg Institute for International Studies, de la Universidad de Notre Dame, en Indiana, donde años más tarde obtuvo plaza como profesor de Economía.

De esta etapa destacan sus contribuciones al análisis estructuralista sobre la relación existente entre comercio internacional, estructura productiva nacional, crecimiento y desarrollo de las economías emergentes. Una parte de los avances en esta línea se vinculan a la investigación que realizó en colaboración con el ILET sobre la organización industrial de México. Los resultados de esta investigación se encuentran en el libro de Casar *et al.* (1990), que se inicia con un análisis detallado de la estructura industrial del país y, luego, se evalúan diversos aspectos de la eficiencia económica de las empresas, así como la política industrial. Finalmente, se recomienda la puesta en práctica de una nueva estrategia para la indus-

tria a nivel nacional, con el fin de modificar el patrón de especialización en un sentido que permita recuperar la expansión de la economía. Cabe destacar que esta propuesta no consistía en retomar la protección generalizada de antaño, pero tampoco en la eliminación de toda la intervención del Estado, tanto en temas internos como de comercio exterior, sino en el establecimiento de distintos esquemas de política comercial diferenciados por sectores, ya que no todas las industrias se encontraban en condiciones idénticas ni tenían las mismas capacidades, necesidades o relevancia.

En la misma línea, Ros (1987) avanzó en el análisis de la relación entre patrones de especialización y apertura al comercio internacional, encontrando que, en ausencia de restricciones de demanda al crecimiento, el mejor patrón de especialización no depende «tanto de la ventaja comparativa estática como de factores tales como el progreso técnico potencial y comparativo entre industrias, el tipo de rendimientos a escala, el crecimiento de la fuerza de trabajo y las elasticidades ingreso de las demandas interna y externa» (p. 130). Debido a ello, una apertura comercial que especialice a un país en su ventaja comparativa estática no siempre será positiva para el crecimiento de esa economía a largo plazo. La conclusión de Ros (1987, pp. 130-131) es que «el libre funcionamiento del mercado no conduce, salvo por casualidad, a la mejor asignación de recursos posible en la economía internacional».

Años más tarde, Ros (2001) profundizó en la idea de que el patrón de especialización es un factor determinante del crecimiento a largo plazo, encontrando evidencia de que las economías orientadas a la exportación de manufacturas tienden a crecer más que las orientadas a exportaciones primarias y que «una política industrial que reasigne recursos hacia sectores con potencial para explotar economías de escala y de especialización puede elevar la tasa de crecimiento» (p. 142). El rápido progreso de las economías del este asiático era «el resultado de una sucesión de intervenciones de política que aceleraron las transiciones entre distintos patrones de producción y especialización en el comercio internacional» (p. 135). No obstante, también advierte que la política industrial puede ser ineficaz en ausencia de ciertas condiciones necesarias como, por ejemplo, dotaciones de capital físico y humano, o un mercado suficientemente amplio para sectores con economías de escala y de especialización. Todas estas cuestiones respaldan, por ejemplo, la argumentación de Reinert (2007).

También en el ILET, Ros coordinó un proyecto sobre los procesos de estabilización y ajuste de las economías latinoamericanas durante la década de los ochenta, examinando lo acontecido tras la crisis de la deuda. El libro de Ros (1993) contiene aportaciones de varios investigadores sobre este tema, prestando especial atención a las repercusiones que las medidas de ajuste tenían sobre el potencial de crecimiento de estas economías.

El análisis y discusión de la relación entre estabilidad macroeconómica y capacidad de crecimiento fue una constante a lo largo de su carrera profesional. Entendía que el crecimiento era prioritario, dada su capacidad para atenuar o resolver otros problemas. Esa era la base de su discrepancia con las políticas de ajuste aplicadas en los ochenta (Ros 1984b, 1993), de sus propuestas de desarrollo (Comisión del Sur 1991, p. 215; Ros 2019a, p. 22), o de sus objeciones a las reformas promovidas en los noventa (Ros 1995a) y en las décadas más recientes (Ros 2015). Muy a su pesar, le tocó desempeñarse en una época en que la economía mexicana tuvo una evolución «mediocre y decepcionante» (Ros 2009, p. 137). La tasa de crecimiento del PIB per cápita apenas alcanzó el 0,7% promedio anual entre 1981 y 2008, mientras que, en el período 1940-1981, había llegado al 3,2%.

En mayo de 1988, Ros se incorporó a la Comisión del Sur como uno de los siete funcionarios profesionales de su Secretaría, en Ginebra (Suiza). Se trataba de una iniciativa en el marco del Movimiento de Países No Alineados, que tenía el propósito de observar, de manera global, los problemas y experiencias de estas naciones, para enunciar estrategias de cooperación y desarrollo acordes con su situación. El mensaje fundamental de esta Comisión fue «que el progreso del Sur depende principalmente de sus propios esfuerzos», pero sin «ocultar la realidad de que el desarrollo del Sur está estrechamente vinculado con el progreso de sus relaciones con el Norte» (Comisión del Sur 1991, p. 215).

La Comisión argumentaba que los logros alcanzados durante la posguerra habían sido muy importantes. Sin embargo, en la década de los ochenta, la gran mayoría de países en desarrollo sufrieron retrocesos en los niveles de vida. El problema consistía en que, durante la crisis de la deuda, la estrategia internacional dio prioridad a «[l]a salvaguarda de los intereses de los bancos comerciales internacionales, aun a costa de una aguda contracción económica» (p. 76). Con ello, «muchos países en desarrollo pasaron a ser exportadores netos de capital a los países industriales del Norte» (p. 77).

La Comisión tenía claro que la responsabilidad del desarrollo del Sur le correspondía al Sur, ya que «[e]l desarrollo sostenido no se puede importar» (p. 24). Por ello, propuso transformar los vínculos Norte-Sur, «pasando de la explotación al beneficio compartido, de la subordinación a la asociación» (p. 215); promover la cooperación entre las naciones del Sur, aprovechando su diversidad y que enfrentan retos comunes, así como «movilizar el potencial de sus pueblos y sus recursos para conseguir un crecimiento acelerado, equitativo y sostenido» (p. 215). Ros trabajó en esta parte de políticas nacionales de desarrollo. En 2017, recordaba la importancia que la Comisión concedía a «la necesidad de un rápido crecimiento económico en los países del Sur» y a la «búsqueda de una

distribución del ingreso y de la riqueza más equitativas, con un énfasis que estaba claramente ausente en las recomendaciones del Consenso de Washington» (UAM 2017).

4 **Universidad de Notre Dame (1990-2011): la restauración de los clásicos del desarrollo**

Durante los primeros meses de 1988, Ros estuvo en la Universidad de Notre Dame como investigador visitante. En 1990, regresó para integrarse como profesor del Departamento de Economía e investigador del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales, donde desarrolló su actividad a lo largo de las siguientes dos décadas.

Mantuvo su interés por la coyuntura de México. En varios artículos y capítulos de libros, abordó cuestiones como el tratado de libre comercio de 1994 con Estados Unidos y Canadá, el manejo del tipo de cambio o la crisis de 1994-1995 (Ros 1992, 1994, 1995b, 1995c). No obstante, en esta etapa se centró más en el análisis de los procesos de desarrollo y cambios estructurales a nivel internacional. Sus cursos sobre desarrollo económico en el posgrado de Economía de la Universidad de Notre Dame lo impulsaron a indagar acerca de por qué unas economías se transforman y progresan, mientras que otras quedan sumidas en estados estacionarios de renta baja (trampas de pobreza). Para lograr mejores explicaciones de estas distintas posibilidades, adoptó una perspectiva a largo plazo, a nivel global, extendiendo los enfoques de los pioneros de la economía clásica del desarrollo y combinándolos con los modelos habituales de la teoría del crecimiento.

Krugman (1993) había argumentado que la economía del desarrollo de las décadas de los cuarenta y cincuenta llegó a generar un conjunto de ideas que era necesario rescatar, ya que no se estaban considerando a pesar de su validez y utilidad. Se refería a los rendimientos crecientes, a las economías externas pecuniarias derivadas de los efectos del tamaño del mercado, a los eslabonamientos productivos o a la oferta ilimitada de mano de obra, entre otras. A semejanza de Shackle (1967), englobaba estas propuestas bajo la denominación de «alta teoría del desarrollo», que «comenzó con Rosenstein-Rodan (1943) y más o menos terminó con Hirschman (1958)» (Krugman 1993, p. 16). Explicaba que estas ideas no fueron «rechazadas sino, simplemente, pasadas por alto» (p. 28), desplazadas de la corriente principal de la economía, porque se formularon en un estilo discursivo, no matemático. Sus proponentes no lograron plasmarlas «en modelos claros que pudieran servir como núcleo de una disciplina duradera» (p. 26). Krugman (1993, p. 27) atribuía este hecho a «la dificultad de reconciliar las economías de

escala con la estructura de mercado competitivo», pero consideraba que, a partir de los avances que hubo en la teoría de la organización industrial durante la década de los setenta, ya resultaba más sencillo expresar en modelos las ideas de los pioneros del desarrollo. El ejemplo era el artículo de Murphy *et al.* (1989), donde se formaliza el «gran impulso» de Rosenstein-Rodan (1943). En consecuencia, invitó a realizar «una “contra-contrarrevolución” que restaure parte del enfoque distintivo que caracterizó la economía del desarrollo antes de 1960» (Krugman 1993, p. 15).²

Ros se había formado con la lectura de los pioneros de la economía del desarrollo y las propuestas de la macroeconomía keynesiana; era consciente de las limitaciones de la teoría del crecimiento, que no se adaptaba bien a determinadas realidades de los países en desarrollo; en definitiva, disponía de los conocimientos para emprender esta tarea, que tuvo como resultado el libro *Development Theory and the Economics of Growth*, publicado por la Universidad de Michigan en el año 2000.³ El propio Ros describió este libro como «un intento por volver inteligibles las contribuciones de la teoría clásica del desarrollo a la corriente principal de la economía del crecimiento» (UAM 2017). En él analiza por qué unas economías son más ricas y por qué unas crecen más, mientras que otras, simplemente, no crecen. Para ello, observa la evolución de los países en desarrollo a lo largo de varias décadas, detectando los problemas que padecen y los mecanismos que ayudan a acelerar su crecimiento y convergencia con los más avanzados. Estos aspectos los plasma en modelos que integran las ideas de la teoría clásica del desarrollo en la teoría del crecimiento.⁴

Ros (2000) explica que la teoría del crecimiento se centró en el análisis de los estados estacionarios, mientras que la teoría del desarrollo mantuvo su interés en los estados de desequilibrio y en los procesos de transición de un estado estable a otro. A su vez, la teoría del crecimiento se dividió en dos corrientes principales: los seguidores del modelo de Solow (de rendimientos constantes a escala y progreso técnico exógeno) y los teóricos del crecimiento endógeno (con rendimientos crecientes y cambio tecnológico). El debate entre estas dos propuestas acaparó el interés, quedando olvidada la contribución de los clásicos del desarrollo que, para Ros, es más general y empíricamente prometedora que cualquiera de las versiones enfrentadas de las teorías del crecimiento.

Como demuestra Ros (2000), es suficiente con una moderada dosis de rendimientos crecientes a escala (Rosenstein-Rodan 1943), combinados con una oferta de trabajo elástica (Lewis 1954), para que el modelo neoclásico (Solow 1956) genere equilibrios múltiples. De este modo, dependiendo de ciertas condiciones, unas economías pueden quedar atrapadas en equilibrios de bajo ingreso y otras no, como observa en la realidad. Para salir de una trampa de desarrollo bajo, se necesita una gran inversión (el «gran impulso»

2 La contrarrevolución en la economía del desarrollo se dio en la década de los sesenta, con el abandono parcial de los paradigmas de rendimientos crecientes y excedente laboral (Ros 2013a, p. 8).

3 Existe una versión en lengua castellana de este libro publicada en el año 2004 por el Fondo de Cultura Económica bajo el título: *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*.

4 Ros (2014) aclara que su marco analítico preferido es «la economía clásica del desarrollo y las contribuciones tardías de Kaldor a la teoría del crecimiento».

de Rosenstein-Rodan 1943) que permita alcanzar el punto a partir del cual se desencadena un proceso de expansión autosostenido hacia el equilibrio de alto nivel.

Considerando las aportaciones de Myrdal (1957), el equilibrio con desarrollo bajo puede entenderse como un círculo vicioso en el que no hay incentivos para invertir, porque la escala y productividad del sector capitalista son insuficientes, lo cual es causado, a su vez, por la falta de una gran inversión. Ros destaca que, en este caso, ni siquiera los capitales internacionales estarían interesados en invertir, ya que no se trata de un problema de escasez de ahorro interno, sino de una falta de incentivos a la inversión debida a la baja tasa de retorno del capital, como advirtió Nurkse (1952). No obstante, si la economía alcanza un cierto nivel, se desata una espiral virtuosa, en la que un sector capitalista rentable atrae inversión, y la interacción entre los retornos crecientes a escala y la oferta de trabajo elástica contrarresta los rendimientos decrecientes del capital.

Todo este planteamiento representa bastante bien lo ocurrido en la segunda mitad del siglo XX, con países de renta baja estancados y países de renta media convergiendo hacia los de renta alta, lo que da lugar a una distribución bimodal (Quah 1993, 1996) más que a un proceso de convergencia global.

De la teoría del crecimiento endógeno, Ros (2000) rescata la importancia del progreso técnico y de la acumulación de capital humano para el crecimiento. Presenta un modelo de desarrollo con rendimientos crecientes y capacitación, donde la productividad y la rentabilidad se ven afectadas por la ratio capital-trabajo, pero también por las destrezas de la fuerza laboral. Esto hace que se generen trampas para el desarrollo en las que el nivel inicial de capital humano desempeña un papel importante.

Además, defiende que la teoría clásica del desarrollo se puede aplicar a una variedad de problemas mayor de la que se ocupó originalmente, como el análisis de la relevancia de los recursos naturales, cuya abundancia facilitaría el desarrollo en niveles bajos de renta, pero dificultaría las transformaciones necesarias para alcanzar los estadios más altos; la apertura al comercio internacional, que no es suficiente para superar todas las trampas de pobreza ni para evitar que, en determinados casos, se tenga que coordinar un «gran impulso»; el patrón de especialización, que no solo depende de las dotaciones factoriales sino también de las instituciones y políticas de los países, como en la industrialización de Asia oriental, o la incidencia de la distribución interpersonal de la renta en el crecimiento. Por último, analiza problemas generados por la inflación, la insuficiencia de divisas y el endeudamiento, apoyándose en la evidencia empírica de América Latina en la década de los ochenta.

La aportación de Ros (2000) es clara. Al extender los conceptos y planteamientos de los pioneros del desarrollo a otros casos no contemplados en su momento, y combinarlos con los modelos pro-

pios de la teoría del crecimiento, consigue explicaciones más completas y mejor adaptadas a lo acontecido durante la segunda mitad del pasado siglo.

Con respecto a la relación entre la macroeconomía keynesiana y la economía clásica del desarrollo, Ros explica las diferencias que existen en algunos conceptos que suelen confundirse; por ejemplo, enfatiza que las trampas de pobreza a los que se enfrenta el desarrollo no tienen su origen en una escasez de demanda efectiva. El excedente de trabajo de Lewis (1954) es distinto del desempleo involuntario de Keynes (1936). En el modelo de Lewis (1954), el excedente de trabajo no se resuelve incrementando la demanda efectiva de bienes de consumo, sino el *stock* de capital en la producción. Asimismo, los rendimientos crecientes a escala, que son claves en el desarrollo, resultan irrelevantes en el planteamiento keynesiano.

La perspectiva estructural y a largo plazo que caracteriza a estos análisis también fue aplicada por Ros al caso específico de la economía mexicana. En su libro en coautoría con Juan Carlos Moreno-Brid, revisa la historia económica de México a lo largo de los últimos dos siglos (Moreno-Brid y Ros 2009).⁵ Utiliza, para ello, un enfoque de macroeconomía aplicada, que contribuye a entender los problemas de cada momento, cómo cambiaron con el transcurso de las décadas y la evolución de las políticas para el desarrollo. El texto no se restringe a una mera descripción de hechos, sino que combina planteamientos teóricos con análisis críticos de los acontecimientos, valorando las medidas puestas en práctica a la luz de los resultados obtenidos.

En los sucesivos capítulos del libro, se abordan las distintas fases por las que transitó la economía mexicana, desde la independencia hasta la primera década del siglo XXI. En esencia, Moreno-Brid y Ros (2009) concluyen que el crecimiento económico fue rápido cuando hubo consensos desarrollistas, mientras que las desaceleraciones se corresponden con las etapas dominadas por los desencuentros. Las aportaciones de los últimos capítulos, donde se valoran las políticas aplicadas a partir de la crisis de la deuda, anticipan el tema de investigación que ocupó a Ros pocos años más tarde, en su regreso a México para trabajar en la UNAM. Argumentan que el lento crecimiento económico de las últimas décadas se explica, principalmente, por la baja tasa de inversión en capital físico que, a su vez, se debe a la caída de la inversión pública (especialmente en infraestructura), la apreciación del tipo de cambio (que reduce la rentabilidad de la inversión privada en las manufacturas), la reducción de los incentivos a la inversión por el desmantelamiento de la política industrial y la contracción del crédito bancario para actividades productivas. Moreno-Brid y Ros (2009) descartan que la tasa de formación de capital humano haya afectado negativamente al crecimiento. Tampoco encuentran que el descenso de la productividad sea la causa del menor crecimiento del

5 El Fondo de Cultura Económica publicó en 2010 una versión en lengua castellana de este libro con el título de *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*.

PIB, sino que, más bien, es consecuencia de este, como explica con detalle Ros (2011). Las reformas implementadas por los distintos Gobiernos en los años más recientes han tratado de mejorar la eficiencia del sistema, pero no han incidido en el origen del lento crecimiento, que persiste desde los años ochenta. Ros profundizó bastante más en esta cuestión, pero ya como profesor de la UNAM.

5 UNAM (2012-2019): el imperativo del crecimiento

Después de dos décadas en la Universidad de Notre Dame, donde fue reconocido como profesor emérito, Ros regresó a México para desempeñarse como profesor-investigador de la Facultad de Economía de la UNAM. El tema del estancamiento a largo plazo de la economía mexicana centró su interés en estos últimos años. Escribió dos libros para presentar sus argumentos sobre las causas y las medidas que debían adoptarse para reactivar la economía e iniciar una nueva fase de rápida expansión de la producción. También publicó artículos al respecto, especialmente en la *Revista de Economía Mexicana: Anuario UNAM*, que empezó a dirigir en 2016. Discrepaba de los diagnósticos y propuestas del Gobierno, pero también de sus críticos, ya que la mayoría de las opciones eran simples variantes de la nueva ortodoxia que había surgido al ampliar el modelo de Solow y enriquecerlo con contribuciones de la corriente neoinstitucionalista.

Entre otras actividades, también «colaboró activamente en la reformulación del plan de estudios de la Maestría de Economía de la Facultad de Economía de la UNAM, particularmente en la creación del campo de conocimiento de Desarrollo Económico» (Monroy-Gómez-Franco 2019). Esta participación, unida a los cambios en la corriente principal de la disciplina, lo impulsó a actualizar su libro de 2000, incorporando nueva evidencia y discusión sobre la abundante bibliografía aparecida desde entonces. No obstante, Ros (2013a) conserva el propósito de integrar en la corriente principal las aportaciones de la teoría clásica del desarrollo: rendimientos crecientes a escala, sectores con excedentes de mano de obra, heterogeneidad estructural, crecimiento discontinuo como resultado de reasignaciones de recursos, cambio estructural; porque la teoría dominante, a pesar de su evolución, seguía sin atender a las propuestas de los pioneros del desarrollo, que podían adaptarse y explicar, de manera coherente, los procesos de crecimiento-estancamiento y convergencia-divergencia ocurridos en la realidad. Por el contrario, «el modelo neoclásico con sus extensiones (brechas tecnológicas, capital humano, movilidad internacional de capital y riesgo político) no proporciona una explicación satisfactoria de las diferencias en

los niveles de ingresos y las tasas de crecimiento» (Ros 2013a, p. 188).

La diferencia fundamental con respecto a Ros (2000) consiste en la inclusión de varios capítulos en los que se discuten las aportaciones de la nueva economía institucionalista. Según Acemoglu *et al.* (2001, 2005), al igual que en el popular libro de Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones tienen un papel fundamental en la explicación de las brechas de desarrollo que se observan entre países. Ros (2013a) discrepa de que el papel de las instituciones sea *fundamental*, ya que ello invita a ignorar otros factores más relevantes. Recurre al ejemplo de América Latina donde, a partir de la crisis de los años ochenta, se avanzó de manera decidida hacia instituciones con mayores garantías, capaces de defender la libertad de mercado; no obstante, el crecimiento económico resultó claramente menor al de décadas previas. Su conclusión es que «la fuente del problema no han sido los “malos gobiernos”, sino las políticas mismas, condicionadas por ideas, ideologías y restricciones políticas, emprendidas por “buenos gobiernos”» (Ros 2013a, p. 386).

Ros invita a valorar si el nuevo institucionalismo se ha centrado en las instituciones correctas, ya que las mejores instituciones no son siempre las orientadas al mercado, como argumentan los defensores de esta corriente. Ros (2013a, p. 372) recuerda que, «cuando los fallos de mercado impiden que la mano invisible alcance una solución óptima de Pareto, las instituciones de mercado que maximizan la libertad económica no serán las mejores instituciones posibles para alcanzar el bienestar económico». Por ello, sugiere prestar atención a los fallos *de mercado*, más habituales en las economías en desarrollo que en las desarrolladas.

A lo largo del texto, enfatiza la relevancia del patrón de especialización. Una mayor apertura al comercio internacional no necesariamente estimula el crecimiento económico, ya que esta relación depende «de la estructura de ventajas comparativas *estáticas* que tiene una economía en un momento dado y del potencial dinámico de esta estructura» (Ros 2013a, p. 315). Incorpora, en esta ocasión, más consideraciones de raíz keynesiana sobre la demanda efectiva y la acumulación de factores, como la ley de Thirlwall (1979), que implica que un «patrón de especialización en bienes de ingresos inelásticos condena al país de origen a una tasa de crecimiento a largo plazo inferior a la del país extranjero» (Ros 2013a, pp. 241-242). Asimismo, aporta evidencia de crecimiento más lento en países con tipos de cambio sobrevaluados, explicando que el tipo de cambio afecta a la acumulación de capital en los sectores de bienes transables que operan bajo rendimientos crecientes a escala.

Para los pioneros del desarrollo, los rendimientos crecientes a escala eran claves en los procesos de desarrollo. Pero la propuesta

neoclásica los ignoró y supuso rendimientos constantes y competencia perfecta. La teoría del crecimiento endógeno recuperó los rendimientos crecientes, pero utilizando modelos con un solo sector, en los que se pierden los vínculos entre crecimiento y cambio estructural. Para Ros, una reasignación de recursos en presencia de rendimientos crecientes puede tener efectos duraderos en el crecimiento y, entonces, el crecimiento debe interpretarse como un proceso de cambio estructural, más que como una mera acumulación de factores combinada con cambio técnico.

El crecimiento era clave para Ros. Como argumentó en una de sus últimas publicaciones, acelerar el crecimiento económico facilitaría la consecución de otros objetivos, porque el estancamiento implica ausencia de avances en la productividad, tendencia a la baja de los salarios formales reales, creciente desigualdad en la distribución del ingreso personal, altas tasas de pobreza e insuficiencia de recursos para financiar la provisión de bienes públicos (Ros 2019a). Justificó la preferencia por el crecimiento en los siguientes términos:

si [...] hay que escoger a corto plazo entre tener un estado inversor (promotor del crecimiento) o tener un estado social (con un sistema de bienestar desarrollado), el énfasis a corto plazo debería ser puesto en el estado inversor [...]. La prioridad debe ser invertir esos recursos para detonar el crecimiento. Una vez echado a andar el crecimiento, este tendería a generar los recursos públicos necesarios para ir construyendo un estado social digno de ese nombre (Ros 2019a, p. 20).

También explica que el estancamiento se debe al paradigma dominante en el manejo de la macroeconomía, con políticas centradas en garantizar la estabilidad (estancamiento), en vez de la expansión del producto: contención del gasto público, para evitar el endeudamiento, y política monetaria restrictiva, para controlar la inflación. Estas medidas presionan al alza los tipos de interés y aprecian el tipo de cambio en perjuicio del sector exportador, que debería actuar como motor del crecimiento en el modelo de economía abierta.

En el libro de Ros (2013b), se indaga en las causas del lento crecimiento de la economía mexicana. Su argumento central es que la agenda de reformas del sexenio 2012-2018 no iba a servir para cerrar la fase de estancamiento económico. Consideraba que esas reformas eran importantes y necesarias, que podían contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, pero que no iban a impulsar el crecimiento de la economía. Para conseguir esto último, proponía modificar la agenda gubernamental, advirtiendo que «[l]o que se opone a este cambio no son tanto los intereses creados sino las ideas que inspiran un diagnóstico equivocado de la realidad presente» (p. 11). A partir de esta alusión a Keynes ([1936] 1984, p. 337), a la que ya había recurrido en Ros (2013a, p. 371) y que cita *in extenso* en Ros (2014), examina distintas justificaciones que vinculan las reformas con la reactivación del crecimiento. En

general, esas tesis comparten la noción de que la clave para impulsar la economía consiste en mejorar la productividad de los factores. Ros advierte que la relación causal entre aumento de la productividad y de la producción no tiene lugar en el sentido señalado, sino en el opuesto.

Ros (2011) ya había criticado el enfoque basado en la exogeneidad de la productividad, sugiriendo una explicación endógena: la caída en la tasa de acumulación de capital desacelera el crecimiento de la producción y el empleo en los sectores de alta productividad y, entonces, la población tiende a (auto)emplearse en actividades de baja productividad. En la versión de Ros (2011, 2013b), la clave del crecimiento está en elevar la tasa de acumulación del capital, y no la productividad, que es resultado de lo anterior. Esta inversión de la causalidad tiene importantes implicaciones de política económica. La perspectiva dominante aboga por la remoción de fallos y distorsiones para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y elevar la productividad; por ejemplo, reformar el sistema impositivo, el acceso al crédito y los programas sociales para reducir los incentivos a la informalidad laboral; flexibilizar el mercado de trabajo, con el fin de generar más empleo formal; incrementar la competencia en sectores donde predominan monopolios y oligopolios; reformar el sistema educativo para mejorar el acervo de capital humano, o fortalecer las instituciones ante los poderes fácticos. Ros (2013b) argumenta que estas acciones no se relacionan claramente con el crecimiento y, por tanto, son insuficientes para impulsarlo, que la productividad es endógena y el origen del problema del estancamiento se encuentra en la baja tasa de acumulación de capital físico. Por ello, la estrategia de crecimiento debe basarse en reformas macroeconómicas: políticas fiscal y monetaria contracíclicas; aumento de la inversión pública, acompañado de una reforma fiscal redistributiva, y una política de tipo de cambio real competitivo y estable, además de políticas industriales y financieras orientadas a mejorar el comportamiento de la inversión (Ros 2013b, pp. 141-143).

Estas propuestas generaron algunas controversias relacionadas, principalmente, con el papel protagonista que daban a la acumulación de capital y a la inversión pública. Por ejemplo, Elizondo (2014a, 2014b) destacó que se estaba omitiendo el aumento de la inversión privada y cuestionó que el Gobierno fuese a «invertir bien», ni siquiera en infraestructura. Con ello, devolvía los fallos institucionales al centro del debate. Jorge Alonso también señaló que el diagnóstico de Ros (2013b) ponía excesivo énfasis en la contracción de la inversión como origen del estancamiento, habiendo otros muchos determinantes (Canal Once 2014). Por su parte, Castañeda (2014) apuntaba que no se estaba valorando el impacto de la desigualdad sobre el crecimiento, mientras que Perrotini (2014, p. 1047) preguntaba si el estancamiento se ve favorecido por todo lo que interfiere en la acumulación de capital, como puede ser una

reforma fiscal progresiva o la acción de los sindicatos para incrementar los salarios.

Ros amplió y detalló sus propuestas en un segundo libro sobre el lento crecimiento, incorporando el problema de la desigualdad. La tesis central de esta nueva publicación es que la economía mexicana permanece en un círculo vicioso de lento crecimiento, que se relaciona con sus determinantes a través de la baja inversión en capital físico. En el último capítulo, Ros (2015) explica que la ausencia de crecimiento favorece la desigualdad, y sugiere que, a su vez, la elevada desigualdad pudiera estar lastrando el crecimiento; en ese caso, algunas medidas tendentes a conseguir una distribución de ingresos más igualitaria, aun en perjuicio de cierta acumulación de capital a corto plazo, favorecerían el inicio de una fase de crecimiento sostenido.⁶ En los distintos capítulos del libro, se repasan en detalle los problemas que retroalimentan la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad: baja inversión pública en infraestructura, insuficiente recaudación fiscal, dificultades de acceso a crédito para proyectos productivos (altas tasas de interés y debilidad de la banca de desarrollo), ausencia de política industrial (bajo valor agregado nacional en las exportaciones), políticas monetaria y cambiaria con tendencia a apreciar la moneda y desincentivación de las exportaciones y bajos salarios reales que restringen el mercado nacional.

Incluye una propuesta que ya había anticipado en Ros (2013b, p. 138), en la que se combina el incremento de la inversión en infraestructura con la redistribución territorial de los recursos y el desarrollo de la región sur, la más rezagada de México. Elizondo (2015) cuestionó esta iniciativa recordando que, para operar estas propuestas, se «requieren de capacidades institucionales que México no tiene». Elizondo (2014b) había hecho alusión explícita al caso de «un aeropuerto en Tuxtla Gutiérrez que no se usa porque los vientos no lo permiten [pero] para algún funcionario era el terreno adecuado». Era solo un ejemplo. Como resume López (2017, p. 278), «Chiapas es un cementerio de proyectos fracasados». Sin embargo, también es cierto que las décadas de mayor crecimiento de la economía mexicana, las inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Moreno-Brid y Ros 2009), coincidieron con las de mayor convergencia de las regiones rezagadas hacia las más avanzadas (Ruiz 1997, p. 571) y, en la actualidad, es difícil pensar en una aceleración del crecimiento nacional sin una aportación significativa del Sur (Ros 2019b, p. 48). Para ello, son necesarios los cambios en las instituciones y en la inversión en infraestructuras. La discusión se centró en cuál de estos aspectos era el fundamental.

En cualquier caso, tras el cambio de Gobierno, Ros (2019a, p. 22; 2019b, p. 48) volvió a proponer «la implementación de un programa masivo de inversiones en infraestructura (públicas y privadas inducidas) en los estados rezagados del sur y sureste», lo

6 Monroy-Gómez-Franco (2019) menciona que los libros de Ros (2013b, 2015) iban a estar acompañados por un tercero, centrado en el tema de la «desigualdad vista desde la distribución de pagos al trabajo y al capital», que aún se encontraba en proceso de elaboración.

que, desde Ros (2013b, p. 138), venía denominando «nuevo trato» con el Sur. No ignoraba los problemas institucionales. De hecho, era consciente de su existencia, incluso más allá de las instituciones formales. El informe de la Comisión del Sur (1991, p. 141), en el que colaboró en la parte de políticas nacionales de desarrollo, advertía: «Para que las personas intervengan como participantes activos en el desarrollo, este debe ser compatible con sus rasgos socioculturales fundamentales». Con el cambio en la corriente principal de la economía, especialmente visible a partir del texto de Acemoglu y Robinson (2012), el énfasis ya estaba puesto en los problemas institucionales, quizá en demasía y, tal vez, sobre las instituciones equivocadas (Ros 2013a, p. 372).

Este fue el origen del intercambio de opiniones que mantuvo con Santiago Levy en relación con la informalidad laboral, la productividad y el crecimiento económico. Levy (2018, p. 321) sostenía «que las actuales políticas tributarias, de seguridad social y de protección laboral son defectuosas, que constituyen el principal motivo por el que el crecimiento es lento y que un cambio de políticas es necesario». Ros (2019c) argumentaba que el *principal* problema no era la mala asignación de recursos inducida por las políticas (tributarias, de Seguridad Social y de protección al trabajo), sino que el capital disponible en el sector formal (moderno) resultaba insuficiente para emplear a toda la fuerza de trabajo. Como ya había expuesto en Ros (2013b, p. 48), la situación guardaba semejanzas con el esquema de economía dual de Lewis (1954).⁷ Para Ros (2019c, p. 281), la caída de la tasa de acumulación de capital era el factor más importante para explicar el estancamiento de la economía mexicana y de su productividad. La insuficiencia de infraestructuras públicas y, sobre todo, la escasez de capital físico y la baja inversión provocaban que el capital disponible en el sector moderno no alcanzara para emplear a la totalidad de la fuerza de trabajo, por lo que surgían empresas informales, de baja productividad. Para Levy (2018, 2019), el problema central no era la insuficiencia de capital, sino su asignación ineficiente. Sostenía que, durante el período 1996-2015, la tasa de inversión aumentó, pero no la productividad total de los factores. No encontraba evidencia de falta de capital. En su versión, «la productividad de la economía cayó porque la política pública gravó al sector moderno y subsidió al de subsistencia» (Levy 2019, p. 300).

Entre 2016 y 2019, Jaime Ros dirigió la *Revista de Economía Mexicana: Anuario UNAM*, dedicada al análisis de la situación reciente de la economía mexicana, la política económica y sus perspectivas a corto y medio plazo. En cada número, publicaba un primer artículo, en el que revisaba la coyuntura y reflexionaba sobre las perspectivas de la economía, abordando temas como la depreciación del peso y la inflación (Ros 2016, 2017), la distribución personal y funcional del ingreso (Ros 2017), los desafíos para México ante la Administración Trump en Estados Unidos (Ros 2018) o la

7 Ibarra y Ros (2019) también utilizan este esquema de economía dual para explicar la disminución de la participación del ingreso laboral en México durante el período 1990-2015.

persistencia del lento crecimiento y la necesidad de acelerarlo en el sexenio 2018-2024 (Ros 2019b). En el discurso que pronunció en agradecimiento por la concesión del doctorado *honoris causa* de la UAM, hizo notar que «en cierto modo se cierra el círculo, seguramente terminaré mi vida profesional de la misma manera en que la empecé: dirigiendo una revista dedicada enteramente a analizar los problemas actuales de la política económica en México» (UAM 2017).

6 Consideraciones finales

Jaime Ros falleció el 7 de julio de 2019 en la Ciudad de México a la edad de sesenta y nueve años. A lo largo de su carrera profesional, siempre se encargó de proponer alternativas a las reformas económicas de los sucesivos Gobiernos. En las décadas de los setenta y ochenta, se enfrentó a las ideas de la contrarrevolución monetarista, que acabaron siendo parte de la explicación de la crisis de la deuda, la década perdida y la nueva fase de lento crecimiento de las economías. En los noventa, retomó las enseñanzas de los pioneros del desarrollo (crecimiento discontinuo, rendimientos crecientes a escala, oferta ilimitada de mano de obra, eslabonamientos productivos, etc.) que, combinadas con los modelos de crecimiento, facilitaban explicaciones más completas de las diversas dinámicas de crecimiento y de convergencia-divergencia observadas durante la segunda mitad del pasado siglo. Armó las bases para la «contra-contrarrevolución» sugerida por Krugman (1993). En los años más recientes, cuestionó los planteamientos de la nueva ortodoxia, surgida de la asimilación de contribuciones neoinstitucionalistas por parte de la corriente principal de la economía, pero que seguía sin prestar atención a los aspectos que Ros consideraba esenciales.

El lento crecimiento era el problema fundamental. Las mayores discrepancias al respecto se centraban en establecer las causas del fenómeno y, por tanto, las medidas que debían adoptarse para iniciar una fase expansiva. A partir de las aportaciones de Lewis (1954), Ros interpretó las economías latinoamericanas como duales, explicando que la insuficiencia de capital en el sector formal impedía generar empleos productivos para gran parte de la mano de obra existente, lo que redundaba en baja productividad laboral y mínimo crecimiento de la producción. Entendía también que el patrón de especialización es un factor determinante del crecimiento a largo plazo, que una política industrial que reasigne recursos hacia sectores con potencial para explotar economías de escala y de especialización puede elevar la tasa de crecimiento, que las políticas monetaria y cambiaria son relevantes y que la desigualdad y los bajos salarios reales restringen el mercado nacional. Con estas ba-

ses, logró interpretar los acontecimientos de manera distinta, generar nuevos diagnósticos y ofrecer otras respuestas, en la mayoría de los casos, a contracorriente, aportando ideas, enriqueciendo el debate sobre el desarrollo.

7 Bibliografía

- ACEMOGLU D, ROBINSON JA (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishers, Nueva York.
- ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON JA (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review* 91(5):1369-1401.
- ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON JA (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. En: Aghion P, Durlauf SN (eds.). *Handbook of economic growth*, vol. 1A. Elsevier North-Holland, Ámsterdam, pp. 385-472.
- CANAL ONCE (2014). Espiral – ¿Por qué estamos estancados? <https://www.youtube.com/watch?v=7hDsMNaHM6s>, acceso 1 de agosto de 2019, acceso 9 de julio de 2014.
- CASAR JI, MÁRQUEZ C, MARVÁN S, RODRÍGUEZ G, ROS J (1990). *La organización industrial en México*. Siglo XXI, México.
- CASTAÑEDA D (2014). Lo que se omite cuando discutimos crecimiento económico: reacciones al debate. *Nexos*, 1 de junio. <https://www.nexos.com.mx/?p=21472>, acceso 20 de octubre de 2019.
- COMISIÓN DEL SUR (1991). *Desafío para el Sur*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- CORDERA R (2019). Jaime Ros. *La Jornada*, 14 de julio. <https://www.jornada.com.mx/2019/07/14/opinion/014a2pol#>, acceso 5 de agosto de 2019.
- ELIZONDO C (2014a). ¿Por qué no crece México? Una visión equivocada. *Nexos*, 1 de junio. <https://www.nexos.com.mx/?p=21279>, acceso 19 de octubre de 2019.
- ELIZONDO C (2014b). Respuesta a Jaime Ros. *Nexos*, 1 de agosto. <https://www.nexos.com.mx/?p=22088>, acceso 19 de octubre de 2019.
- ELIZONDO C (2015). Discutiendo a Jaime Ros. *Nexos*, 1 de diciembre. <https://www.nexos.com.mx/?p=26978>, acceso 21 de octubre de 2019.
- ESTEFANÍA J (1984). América Latina, una década perdida para el crecimiento. *El País*, 24 de abril.
- FRIEDMAN M (1968). The role of monetary policy. *The American Economic Review* 58(1):1-17.
- HIRSCHMAN AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- IBARRA CA, ROS J (2019). The decline of the labor income share in Mexico, 1990-2015. *World Development* 122:570-584.
- KEYNES JM ([1936] 1984). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KRUGMAN P (1993). Toward a counter-counterrevolution in development theory. En: Summers LH, Shah S (eds.). *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. The World Bank, Washington DC, pp. 15-38.
- LEVY S (2018). Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- LEVY S (2019). Réplica a la reseña de Jaime Ros sobre «Esfuerzos mal recompensados». *Economía UNAM* 16(46):284-303.
- LEWIS WA ([1954] 1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El Trimestre Económico* 108(4):629-675.
- LÓPEZ JA (2017). Las zonas económicas especiales de México y China. En: Aróstica P, Cesarin S (eds.). *América Latina en la órbita geoestratégica de China: enfoques multidisciplinares sobre escenarios actuales y desafíos futuros*. Almaluz, Buenos Aires, pp. 233-284.

- MONROY-GÓMEZ-FRANCO LÁ (2019). ¿Quién fue Jaime Ros Bosch? Nexos, 12 de julio. <https://www.nexos.com.mx/?p=43350>, acceso 3 de agosto de 2019.
- MORENO-BRID JC, ROS J (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- MURPHY KM, SHLEIFER A, VISHNY RW (1989). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy* 97(5):1003-1026.
- MYRDAL G ([1957] 1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- NURKSE R (1952). Some international aspects of the problem of economic development. *The American Economic Review* 42(2):571-583.
- PERROTINI I (2014). Jaime Ros Bosch, Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. *El Trimestre Económico* 81(324):1042-1047.
- PHELPS ES (1967). Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time. *Economica* 34(135):254-281.
- QUAH D (1993). Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis. *Scandinavian Journal of Economics* 95(4):427-443.
- QUAH D (1996). Twin peaks: growth and convergence in models of distribution dynamics. *The Economic Journal* 106(437):1045-1055.
- REINERT ES (2007). *La globalización de la pobreza: cómo se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Crítica, Barcelona.
- ROS J (1984a). MODEM: un modelo macroeconómico para México. CIDE, México.
- ROS J (1984b). Crisis económica y política de estabilización en México. *Investigación Económica* 43(168):257-292.
- ROS J (1987). Crecimiento económico, comercio internacional y el patrón de especialización. *Estudios Económicos* 2(1):113-132.
- ROS J (1992). Free trade area or common capital market? Notes on Mexico-US economic integration and current NAFTA negotiations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 34(2):53-92.
- ROS J (1993). *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ROS J (1994). Beneficios comerciales y movilidad de capital: estudios recientes sobre las consecuencias del TLC. *Comercio Exterior* 44(6):498-501.
- ROS J (1995a). La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica. *Pensamiento Iberoamericano* 27:153-162.
- ROS J (1995b). Trade liberalization with real appreciation and slow growth: sustainability issues in Mexico's trade policy reform. En: Helleiner G (ed.). *Manufacturing for export in the developing world: problems and possibilities*. Routledge, Londres, cap. 4.
- ROS J (1995c). Mercados financieros, flujos de capital y tipo de cambio en México. *Economía Mexicana Nueva Época* 4(1):5-67.
- ROS J (2000). *Development theory and the economics of growth*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- ROS J (2001). Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento. *Revista de la Cepal* 73:129-148.
- ROS J (2009). Reformas microeconómicas, política macroeconómica y crecimiento: el caso de México. *EconoQuantum* 6(1):137-142.
- ROS J (2011). La productividad y el desarrollo en América Latina: dos interpretaciones. *Economía UNAM* 8(23):37-51.
- ROS J (2013a). *Rethinking Economic Development, Growth, and Institutions*. Oxford University Press, Oxford.
- ROS J (2013b). Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. *El Colegio de México/UNAM*, México.
- ROS J (2014). Réplica. Nexos, 1 de julio. <https://www.nexos.com.mx/?p=21690>, acceso 19 de octubre de 2019.
- ROS J (2015). ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad? *El Colegio de México/UNAM*, México.
- ROS J (2016). La economía mexicana desde la crisis de 2008-2009 y las lecciones de 2015. *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM* 1:5-38.
- ROS J (2017). La economía mexicana en 2016: tendencias y perspectivas. *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM* 2:3-38.

- ROS J (2018). La economía mexicana: balance del 2017, principales tendencias, desafíos, y problemas de política económica. *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM* 3:3-53.
- ROS J (2019a). Los retos de la política económica. *Economía UNAM* 16(46):16-23.
- ROS J (2019b). La economía mexicana en 2018: saldos, perspectivas de desaceleración, y el imperativo del crecimiento. *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM* 4:3-52.
- ROS J (2019c). Dinámica empresarial disfuncional y productividad estancada: una reseña del nuevo libro de Santiago Levy. *Economía UNAM* 16(46):270-283.
- ROSENSTEIN-RODAN PN (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal* 53(210/211):202-211.
- RUIZ C (1997). Desigualdades regionales en México, 1900-1993. *Estudios Demográficos y Urbanos* 11(3):572-576.
- SCHLEFER J (2008). *Palace Politics: How the Ruling Party Brought Crisis to Mexico*. University of Texas Press, Austin.
- SHACKLE GLS (1967). *The Years of High Theory: Invention and Tradition in Economic Thought 1926-1939*. Cambridge University Press, Londres.
- SOLOW RM (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70(1):65-94.
- THIRLWALL AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 32(128):45-53.
- UAM (2017). Doctor *Honoris Causa* – Jaime Ros Bosch. Universidad Autónoma Metropolitana, 12 de diciembre. <https://www.youtube.com/watch?v=1S-WJ0rmvUY>, acceso 1 de agosto de 2019.

Objetivos

Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Iberoamerican Journal of Development Studies)* publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema de doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos y comunicarán, de forma razonada, su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/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.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.

Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto, el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/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.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.

Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 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 de 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, acceso 8 de junio de 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación con base en su adecuación a los objetivos de la revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10,000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a, b, c, etc.*, after the year, for example (Brown 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, 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.

