

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Julio-diciembre/July-December 2021

Volumen/Volume 10

Número/Issue 2

Iberoamerican Journal of Development Studies



Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors in chief

Chaime Marcuello Servós, Universidad de Zaragoza, España

José María Larrú Ramos, Universidad CEU San Pablo, España

Consejo de editores/Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia, España

Almudena Cortés, Universidad Complutense de Madrid, 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, Director Instituto de Investigación en Políticas para la Transformación Social, Universidad Loyola, Córdoba, 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

Elena Mut MontalvÀ, Institut Universitari D'Estudis de la Dona (IUED), Universidad de Valencia, 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

María José González-Ordovás, Universidad de Zaragoza, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho

Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España

Patricia Eugenia Almaguer-Kalixto, Centro de Estudios Rurales y Agricultura Internacional (Ceraí)/Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector (Gesés) de la Universidad de Zaragoza, 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

Consejo editorial/Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido

Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia

Christian Courtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza

Citlali Ayala, Instituto Mora, México

Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España

Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

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

José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España

Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España

José María Vera, Oxfam Intermón

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

Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica

Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido

Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos

Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil

Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos

Roy Mersland, Agder University, Noruega

Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España

Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido

Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido

Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Violeta Orlovic-Lovren, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Gestora de la revista/Journal manager

Constantina Gutiérrez, Universidad de Zaragoza, España

Secretaría Técnica/Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITOR/PUBLISHER

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

**La política industrial del MAS
(2006-2019): una aproximación
institucional a los limitantes
del cambio estructural en Bolivia**

Fernando DE-LA-CRUZ-PREGO

34/60

**La contribución del cooperativismo
agrario al desarrollo territorial:
hallazgos a partir de casos
en Chile y Uruguay**

Adrián RODRÍGUEZ-MIRANDA, Sofía BOZA y Aracely NÚÑEZ

62/82

**La cooperación internacional
para el desarrollo y la protección
de los derechos humanos de las
personas LGTBI: una mirada desde
la Agenda 2030**

Sergio COLINA-MARTÍN

84/107

**Principios del *mapuche mongen* para
la resignificación de la economía
en tiempos de crisis del capitalismo
neoliberal, desde el sur de Chile**

Patricia VIERA-BRAVO

108/129

**Cooperación y conflicto
en la Agenda 2030:
¿una relación desequilibrada?**

Guillermo SANTANDER-CAMPOS

130/158

**Global citizenship education in
primary school: a comparative
analysis of education policy
documents in Portugal and Spain**

Noelia SANTAMARÍA-CÁRDABA y Mónica LOURENÇO

160/177

**Comparative analysis
of competitiveness
and knowledge-technological
network in two shrimp producing
groups in Mexico**

José Crisóforo CARRAZCO-ESCALANTE, Eduardo LEYVA-LEÓN
y Jorge Inés LEÓN-BALDERRAMA

178/202

**Indigenous Gold Mining
in the Kenkuim Shuar
Community: A Decolonial
and Postcapitalist Approach to Sustainability**

Rickard LALANDER, María Beatriz EGUIGUREN-RIOFRÍO,
Ana Karina VERA, Gabriela ESPINOSA, Maleny REYES y Magnus LEMBKE

204/228

**Industria del petróleo,
orden económico y orden
político: estudio comparativo
de Ghana y Guinea Ecuatorial**
Ángeles SÁNCHEZ-DÍEZ y Alicia CAMPOS-SERRANO

230/248

**Manfred Max Neef
y la revolución ambientalista
para América Latina,
1932-2019 (*in memoriam*)**
Esteban VALENZUELA-VAN TREEK, Zoran OSTOIC-MARROQUÍN y Jaime GONZÁLEZ-GONZÁLEZ

251
Objetivos
Objectives

255
Normas para los autores
Author Guidelines

La política industrial del MAS (2006-2019): una aproximación institucional a los limitantes del cambio estructural en Bolivia

Fernando DE-LA-CRUZ-PREGO
fernando.delacruz@fiapp.es
Fundación Internacional
y para Iberoamérica de
Administración y Políticas Públicas
(FIIAPP)

MAS' industrial policy (2006-2019): an institutional approach to the limits of structural change in Bolivia

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Estado de la discusión**
- 3. Marco analítico**
- 4. Resultados**
 - 4.1. Marco normativo y legal de las políticas industriales del MAS**
 - 4.2. Estructura y funcionamiento institucional de las políticas industriales**
 - 4.3. Políticas sectoriales de industrialización**
 - 4.4. Incentivos e instrumentos industriales sectoriales**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

La política industrial del MAS (2006-2019): una aproximación institucional a los limitantes del cambio estructural en Bolivia

Fernando DE-LA-CRUZ-PREGO
fernando.delacruz@fiapp.es
Fundación Internacional
y para Iberoamérica de
Administración y Políticas Públicas
(FIIAPP)

MAS' industrial policy (2006-2019): an institutional approach to the limits of structural change in Bolivia

Citar como/cite as:

De la Cruz Prego F (2021). La política industrial del MAS (2006-2019): una aproximación institucional a los limitantes del cambio estructural en Bolivia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):6-33.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.536

Resumen

En el trabajo se analizan las políticas industriales en Bolivia durante los sucesivos Gobiernos del MAS (2006-2019). En concreto, se centra en la dimensión institucional de las políticas industriales y en la hipótesis de que los problemas de orden institucional han sido un factor determinante de la incapacidad del nuevo modelo de traducir sus políticas en transformaciones estructurales de la economía productiva. Para ello, se articula un análisis en cuatro niveles de la política industrial: normativo-estratégico, institucional, políticas sectoriales e instrumentos-incentivos. En el análisis, se muestra que existen diversos fallos de diseño e implementación a nivel institucional (priorización de los sectores primarios, ausencia de colaboraciones público-privadas, solapamientos normativos, limitadas capacidades burocráticas o ausencia de un sistema de innovación tecnológica, entre otros), que han imposibilitado la industrialización y el cambio estructural en Bolivia.

Palabras clave: política industrial, Bolivia, MAS, Evo Morales, cambio estructural.

Clasificación JEL: L52, L53, O25, O43.

Abstract

In the paper, it is analysed the industrial policies in Bolivia during the successive governments of the MAS party (2006-2019). Specifically, it is focused on the institutional dimension of industrial policies and on the hypothesis that institutional problems have been a determining factor in the inability of the new model to translate its policies into structural transformations of the productive economy. For this, an analysis is articulated in four levels of industrial policy: normative-strategic, institutional, sectoral policies, and instruments-incentives. In the analysis, it is showed that there are various design and implementation failures at the institutional level (prioritization of primary sectors, absence of public-private partnerships, regulatory overlaps, limited bureaucratic capabilities, or absence of a technological innovation system, among others), that have made it impossible to industrialization and structural change in Bolivia.

Keywords: industrial policy, Bolivia, MAS, Evo Morales, structural change.

Clasificación JEL: L52, L53, O25, O43.

1 Introducción

Durante más de dos décadas (1985-2005), el modelo de desarrollo boliviano se asentó sobre los postulados neoliberales. En este modelo, se planteó una política económica ortodoxa de mercado, esto es, asegurar la estabilidad macroeconómica y la liberalización de la economía para un correcto desempeño de las fuerzas del mercado y de los agentes privados. En este marco, el papel del Estado quedó reducido a dos funciones: por un lado, asegurar un marco regulatorio que favoreciese el funcionamiento del mercado y, por el otro, proveer de las políticas sociales básicas para sostener una relativa paz social. Fue así como, durante dos décadas, el Estado desapareció como agente activo del sistema productivo y, por tanto, las políticas industriales se redujeron a su mínima expresión.

Sin embargo, tras ese período y unos resultados económicos y sociales más que cuestionables, la llegada al Gobierno del MAS propició que las políticas industriales volvieran a la discusión de política económica. La lectura del nuevo Gobierno se centró en las carencias y limitaciones del modelo neoliberal y en su incapacidad para generar prosperidad de forma inclusiva y sostenible. Así, como contraposición a este modelo, los sucesivos Gobiernos liderados por Evo Morales pusieron en el centro de la política económica la soberanía nacional, el control de los recursos estratégicos y el rol central del Estado en la economía como eje transformador del modelo productivo, recuperando las políticas industriales como pieza fundamental del nuevo modelo de desarrollo.

Para ello, el Gobierno tuvo que partir de una redefinición constitucional del marco jurídico nacional, la «nacionalización» de los recursos estratégicos, que financiaron buena parte de las políticas fiscales expansivas del MAS, así como el rediseño de la estructura institucional para la implementación del nuevo modelo, que incluirían, entre otros, un Ministerio de Planificación, la constitución de diversas empresas públicas y todo un entramado de instituciones, sistemas de planificación y procedimientos para operativizar las políticas industriales; en definitiva, toda una estructura institucional con las competencias y capacidades para implementar las nuevas políticas de intervención pública en el ámbito productivo.

Una década y media más tarde, la economía boliviana no daba muestras de transformación estructural. Mientras que el Gobierno había conseguido una envidiable estabilidad macroeconómica con importantes y sostenidos niveles de crecimiento económico, además de la reducción de la deuda pública y del déficit público, sin embargo, los niveles de productividad se mantenían estancados y la estructura económica no sufría variaciones destacables, esta seguía centrada en la exportación de materias primas y la producción de productos primarios de escaso valor añadido. En resumen, el

modelo de intervención pública diseñado por el MAS, lejos de conseguir una ruptura con el tradicional modelo primario-exportador, daba señales de haberlo reforzado, perpetuando así el histórico perfil extractivista del país.

El objetivo de este artículo es realizar un análisis institucional de las políticas industriales desplegadas por los sucesivos Gobiernos del MAS (2006-2019) y entender las causas de la incapacidad de estas políticas para propiciar un cambio estructural en la economía boliviana. Para ello, el artículo se estructura en cuatro partes después de esta introducción. La primera es una revisión de la bibliografía en torno al debate actual sobre las políticas industriales a nivel internacional, regional y nacional. La segunda es un planteamiento del marco analítico sobre el que se desarrollará el análisis institucional de las políticas industriales. En la tercera, se presentan los resultados del análisis en los cuatro niveles analizados. En la cuarta se presentan las principales conclusiones del artículo.

2 Estado de la discusión

Como han señalado Andreoni y Chang (2019), en la última década el estudio de las políticas industriales ha recobrado el vigor de otras épocas, en lo que han denominado la «cuarta ola de políticas industriales».¹ Asentados en la idea de los «fallos de mercado», destacan los trabajos de Hausmann y Rodrik (2003, 2007) sobre las «externalidades de información» y los desarrollos posteriores del *product space approach* de Hidalgo *et al.* (2007) y el concepto de «complejidad económica» (Hausmann *et al.* 2014), así como el enfoque de *new structural economics* de Lin (2012), asentado en las ventajas comparativas. Desde una perspectiva más ambiciosa, autores como Stiglitz y Greenwald (2014) o Mazzucato (2015, 2018) han abogado por trascender el enfoque de los fallos del mercado y situar al Estado como eje central en la orientación del modelo productivo.

La disciplina también ha experimentado mejoras significativas en sus metodologías analíticas. Lane (2019) realiza un exhaustivo repaso de la bibliografía emergente en el uso de métodos económicos y de experimentos naturales en ámbitos como la promoción de exportaciones (Munch y Schaur 2018), los subsidios (Howell 2017) y los incentivos fiscales (Dechezleprêtre *et al.* 2016) a la I + D, las barreras arancelarias para la germinación de industrias nacientes (Lehmann y O'Rourke 2011) y la relación de estas con el crecimiento económico, la productividad agregada y empresarial y el cambio estructural.

Por último, hay que señalar la emergencia de múltiples estudios de caso a nivel del país, especialmente centrados en los éxitos

1 Andreoni y Chang (2019) estructuran la evolución histórica del estudio de las políticas industriales en cuatro fases: *i)* el enfoque de «industrias nacientes» del siglo XVIII, que nació con Hamilton y, más tarde, desarrolló List; *ii)* el enfoque estructuralista de los pioneros del desarrollo; *iii)* los estudios del Estado desarrollista de la década de los noventa, centrados en el éxito industrial del Este asiático, y *iv)* lo que llaman el *mainstreaming* de las políticas industriales de principios del siglo XXI.

industriales asiáticos, como Indonesia (Amiti y Konings 2007), Vietnam (Dell *et al.* 2018) y particularmente para el caso chino (Aghion *et al.* 2015, Kalouptsi 2017). No obstante, estos estudios no se circunscriben únicamente al ámbito de los países en desarrollo o asiáticos, sino también a países desarrollados, como en el caso de la Unión Europea (Becker *et al.* 2012), Estados Unidos (Block 2008), Japón (Pons-Benaiges 2017) o Corea del Sur (Lane 2016).

Por el contrario, existen pocos estudios en los que se analicen las políticas industriales en América Latina, fundamentalmente porque este tipo de políticas escasean en la región desde hace ya más de tres décadas (Devlin y Moguillansky 2013). No obstante, en Cimoli *et al.* (2017) se puede encontrar un exhaustivo análisis del estado regional de las políticas industriales, así como una panorámica de los principales retos industriales a los que enfrenta la región, además de estudios de caso para el grueso de países latinoamericanos. De manera complementaria, en Abeles *et al.* (2017), Abeles se encuentra un análisis del estado de situación del sector manufacturero y del cambio estructural en la región, además de un análisis en profundidad del caso argentino.

El caso boliviano no es una excepción y existen escasos estudios al respecto de su sector industrial. No obstante, en la última década, y al calor de las propuestas desarrollistas del Gobierno de Evo Morales, en varios trabajos se han abordado, desde distintas perspectivas, las políticas industriales desplegadas por el MAS. El estudio más sistemático del conjunto de políticas industriales ha sido el de Arze (2014), que concluye que el modelo masista no alcanzó los objetivos manufactureros planteados inicialmente al centrarse en la industrialización de los sectores estratégicos, lo que derivó en una reprimarización de la economía. En la misma línea, Wanderley y Peres-Cajías (2018) y Wanderley y Cossio (2018) muestran la tensión entre las nuevas lógicas del «vivir bien» y las dinámicas extractivistas, por un lado, y la reprimarización en el terreno productivo y exportador, por el otro. Por último, en De la Cruz (2019) se presentan algunas de las características institucionales de las políticas industriales bolivianas, así como de los principales resultados de estas políticas en términos de cambio estructural.

A nivel sectorial, en el ámbito de los hidrocarburos, Arze (2014) vuelve a incidir en los fenómenos de reprimarización, señalando los porcentajes declinantes de la producción de hidrocarburos dedicados a la transformación industrial. El autor identifica una diversidad de problemas que derivaron en esta situación, como los casos de corrupción, el solapamiento de competencias entre Yacimientos Petrolíferos de Bolivia (YPFB) y Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), o los limitados recursos financieros asignados a la industrialización de los hidrocarburos. En una línea similar, Ramírez-Cendrero (2014) analiza cómo las políticas del MAS se centraron, fundamentalmente, en ampliar la participación y el control público en la industria, dejando en un segundo plano las me-

jas de productividad e industrialización del sector. Por su parte, Escalera (2010) e Inchauste (2010) realizan una radiografía exhaustiva de los limitantes y retos del proceso industrializador del país: el necesario equilibrio entre mercado interno y mercado externo, la centralidad del consumo eléctrico, el desarrollo de instrumentos para una correcta identificación de proyectos industriales competitivos, así como de adaptar las normativas y sistemas de incentivos para una correcta industrialización, entre otros.

En el sector minero, Carmona y Aranda (2014) señalan el estancamiento de la exportación mineral, especialmente de minerales transformados, por retrasos en la fundición y la escasa inversión industrial en la transformación de minerales metálicos, aunque sí identifican un buen ritmo de producción industrial de minerales no metálicos. Los autores achacan estos retrasos productivos a las dinámicas históricas de burocratización e ineficiencia de la Comibol, además de otros problemas de índole administrativa y normativa. Finalmente, en materia manufacturera, Arze (2014) constata el nulo avance del sector, con puntuales inversiones en empresas públicas en rubros de escaso valor añadido y con un peso residual en la recaudación tributaria y en las exportaciones.

Así, en términos generales, en la bibliografía se presenta un consenso notable sobre el escaso éxito de las políticas industriales del MAS y se señalan, entre otras razones, diversos factores institucionales, como la burocratización de los procesos, la presencia de redes clientelares, diversos fenómenos de corrupción, solapamientos de competencias y problemas de coordinación institucional, entre otros; en definitiva, una suerte de Estado rentista creado en torno a las políticas industriales del MAS, que inhibió una verdadera transformación estructural productiva. A continuación, se presenta el marco analítico para un abordaje más sistemático de estas problemáticas institucionales en el ámbito de las políticas industriales.

3 Marco analítico

Como se ha señalado anteriormente, el estudio de las políticas industriales ha recobrado vigor en la última década, aportando interesantes desarrollos teóricos y metodológicos a la disciplina. No obstante, como señalan Andreoni y Chang (2019), estos nuevos estudios también presentan algunas carencias, especialmente centradas en el «olvido» de algunas dimensiones analíticas fundamentales para entender las dinámicas de fondo de estas políticas. Particularmente, dos ausencias nos parecen de especial interés: primero, la importancia del diseño institucional asociado a la implementación de las políticas industriales y, segundo, las lógicas de economía política subyacentes que, en gran medida, determinan esos diseños institucionales.

En concreto, aquí se retoman algunas de las lecciones institucionales y de economía política derivadas de la tercera ola de estudios de las políticas industriales, asociada a la bibliografía de los Estados desarrollistas del Este asiático (De la Cruz 2014). En concreto, dos dimensiones resultan de interés: primero, la dimensión económico-institucional sobre algunas de las características de los diseños institucionales de los Estados desarrollistas del Este asiático y, segundo, la dimensión histórico-institucional, donde se recogen los principales elementos de economía política, así como de la relevancia de las trayectorias institucionales (De la Cruz 2016).

En relación con el primer punto, sobre los diseños institucionales, las configuraciones públicas y su grado y arco de intervencionismo público en los países del Este asiático, la casuística es muy heterogénea, por lo que conviene ser cautelosos a la hora de realizar generalizaciones y sistematizaciones. No obstante, existen algunos elementos comunes que se han repetido en el tiempo y que muestran un alto nivel de éxito en la promoción industrial y el desarrollo económico:

Instituciones orientadas al desarrollo económico: una de las características fundamentales de estos diseños institucionales es que estén claramente orientados y coordinados para la consecución del objetivo del desarrollo económico y de la industrialización del país y que, por tanto, el resto de los objetivos (democráticos, sociales o medioambientales) quedan subordinados a la consecución de este (Johnson 1982).

Agencias transversales con amplias competencias: para alcanzar ese amplio nivel de coordinación, que abarca distintos sectores productivos y ámbitos de la política pública, la mayor parte de países establecieron agencias con competencias transversales y amplia capacidad de acción ejecutiva en todo el arco de políticas industriales, tanto horizontales como sectoriales (Johnson 1982, Amsden 1989, Wade 1990).

Incentivos industriales: se necesita que los responsables políticos cuenten con instrumentos y sistemas de incentivos que permitan intervenir y modificar los comportamientos económicos en el sentido deseado; para ello, es necesario actuar en diversos ámbitos, como el fiscal (desgravaciones fiscales), el comercial (estructura arancelaria), el financiero (líneas de crédito específicas) y el de la I + D (promoción y subsidios) (Amsden 1989, Wade 1990).

Burocracias económicas meritocráticas y autónomas: para implementar esta serie de políticas tan amplia, es necesario contar con cuerpos burocráticos altamente especializados, que hayan accedido al sector público por su excelencia y que se caractericen por un alto grado de independencia respecto de los grupos de interés (Evans 1989).

Alianzas industriales estratégicas: el sector público no puede cargar en exclusiva con el peso del proceso industrializa-

dor. Debe contar también con otros actores estratégicos, como los bancos o los grupos industriales, que generen las sinergias óptimas entre lo público y lo privado y el *mix* adecuado de incentivos y penalizaciones al sector privado para alcanzar los objetivos industriales deseados (Maxfield y Schneider 1997).

Generación de capacidades del capital humano: el sector público debe asegurar que el capital humano cuenta con las capacidades y los conocimientos necesarios para responder a las demandas de los nuevos sectores industriales. Esto se debe traducir, en términos de inversión pública, en mejores sistemas educativos, de salud y de innovación (Evans y Heller 2015).

Redistribución y demanda interna: es necesario un cierto grado de redistribución de la renta, de manera que se asegure un refuerzo de la demanda interna y, por tanto, de la capacidad de absorción del mercado interno de la producción de las nuevas industrias en sus etapas iniciales (Kharas y Kohli 2011).

Respecto a la necesidad de una contextualización histórica de las trayectorias institucionales nacionales y la incorporación al análisis de las dinámicas de economía política, desde la bibliografía de los Estados desarrollistas se han señalado tres dimensiones que tomar en consideración (Woo-Cummings 2019, De la Cruz 2014). La primera dimensión es la de la política internacional; es decir, es necesario entender las dinámicas internacionales en las que se enmarca el país y qué intereses y estrategias despliegan las distintas potencias internacionales y regionales. La segunda dimensión es la socioeconómica, en la que se hace referencia a los elementos de economía política. En este marco, es importante tomar en consideración los distintos poderes fácticos del país, su base social, sus objetivos, sus estrategias y sus intereses; además de la capacidad de estos para modelar las normativas, los diseños institucionales y las principales decisiones políticas. Por último, se hace referencia a la dimensión de la trayectoria político-institucional y su alto grado de determinismo histórico o, lo que es lo mismo, la necesidad de construir los diseños institucionales tomando en consideración estas dinámicas político-institucionales.

El marco analítico de este trabajo está centrado en la primera dimensión (diseño institucional) y se hace uso de la segunda (economía política) como marco explicativo de algunos fenómenos derivados de la primera. De cara a estructurar el análisis, se plantean cuatro dimensiones clave en el diseño institucional de las políticas industriales en Bolivia.

Primero, se encuentra el marco normativo y estratégico, con el que se fijan las prioridades de política económica, los lineamientos sectoriales y territoriales en materia industrial, así como la estructura general de la institucionalidad que desarrollará estas políticas. En segundo lugar, se sitúa la estructura y funcionamiento institucional encargados de implementar estas prioridades, tanto desde

la perspectiva de planificación, financiación y coordinación de los niveles ministeriales como de la implementación de los instrumentos específicos a nivel de empresas públicas, agencias y función pública. Tercero, se hallan las políticas industriales sectoriales, es decir, el aterrizaje sectorial de las propuestas estratégicas en cada uno de los sectores prioritarios. Y, finalmente, se menciona el sistema de incentivos e instrumentos para la orientación de los agentes hacia los sectores industriales prioritarios desde diversos ámbitos como el comercial (subsidios, tarifas, cuotas, aranceles, etc.), fiscal (desgravaciones por producto, I + D o zonas especiales), financiero (créditos directos, bancos de desarrollo, *venture capital*, etc.) o de I + D (alianzas público-privadas, *clusters* territoriales, programas de transferencia tecnológica, desgravaciones, subsidios, etcétera).

4 Resultados

4.1. Marco normativo y legal de las políticas industriales del MAS

Analizar el marco legal que orientó las políticas industriales durante los Gobiernos del MAS exige un análisis integral del proceso de transformación política y económica que supuso la llegada de Evo Morales al poder en el año 2006. En este sentido, tres cuerpos legales son fundamentales para entender el posterior desarrollo de las políticas industriales: la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), los Decretos de Nacionalización de los Hidrocarburos y los Planes Nacionales de Desarrollo (PND).

La NCPE estableció tres principios legales clave: primero, la ruptura con los modelos de desarrollo externos impuestos por Gobiernos y organismos internacionales, caracterizados por la injerencia externa y la imposición de políticas de corte neoliberal; segundo, la primacía de la soberanía nacional y del interés general por encima de cualquier otra consideración; tercero, el papel central del Estado como garante de esta soberanía nacional para lo cual era necesaria una participación activa de lo público en la economía y en el modelo de desarrollo productivo, además del control de los recursos naturales estratégicos del país.

Este último punto fue clave para entender los posteriores procesos de nacionalización de los hidrocarburos. Si bien no se trató de una nacionalización en sentido estricto, los nuevos acuerdos con las multinacionales aseguraban el control público de la propiedad, así como una mejora significativa de los ingresos fiscales del Estado derivados de la explotación de estos recursos. Así, mediante las nacionalizaciones y al calor de la bonanza en los precios internacionales de las materias primas, el Gobierno de Evo Morales consiguió

una inyección extraordinaria de ingresos fiscales, que se convertiría en el pilar central de la financiación de los planes de industrialización nacional.

En consecuencia, los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2009 y 2016-2020) permitieron, por un lado, aterrizar y desarrollar los grandes principios de política económica y del nuevo modelo de desarrollo productivo y, por el otro, establecer el diseño de la estructura institucional que implementaría este nuevo modelo. Así, en el primer PND, se estableció el fin de las estrategias neutrales y horizontales del modelo neoliberal y el inicio de una nueva fase de políticas industriales selectivas y transparentes. En este marco se plantea la nueva «matriz productiva», compuesta por tres sectores: *i*) los sectores estratégicos generadores de excedente (hidrocarburos, minerales, eléctrico y resto de recursos naturales); *ii*) los sectores generadores de empleo e ingresos (agrario, manufacturero, turismo y vivienda), y *iii*) los sectores transversales de infraestructura y apoyo a la producción (transporte, telecomunicaciones, financiero e innovación).

La estrategia planteada por el MAS fue la siguiente: el eje clave de la economía boliviana se centraba en el desarrollo de los sectores estratégicos, que generarían los ingresos suficientes para financiar las otras dos patas del modelo. Primero, financiarían los sectores generadores de empleo e ingresos, especialmente el desarrollo de las nuevas industrias de valor añadido. Y, segundo, financiarían los programas sociales que redistribuirían la riqueza derivada de los recursos naturales. Además, en el Plan, se planteaba la implementación de políticas transversales que afianzasen los procesos de industrialización y el fortalecimiento de la demanda interna mediante medidas comerciales proteccionistas (aranceles, licencias y cupos de importación) y la promoción de las exportaciones (incentivos selectivos fiscales, financieros e institucionales) y mediante un banco de desarrollo productivo, que potenciaría la inversión pública, así como el acceso a financiación a pequeños y medianos emprendedores.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES, 2016-2020), que partía de un conocimiento más profundo de la realidad y de los limitantes económicos del país, se desarrolla y profundiza la estrategia industrializadora. Así, en el PDES, se estableció la priorización en los sectores estratégicos, que se concretaron en los cinco «complejos productivos industriales estratégicos»: el «complejo del gas», orientado a desarrollar las industrias del amoníaco, urea, gas licuado de petróleo, gas natural licuado y la petroquímica; el «complejo del acero», para el desarrollo de los derivados industriales del acero; el «complejo del litio», centrado en el desarrollo de baterías y la industria automotriz; el «complejo metalúrgico», para la fundición e industrialización de minerales, y el «complejo energético», centrado en las industrias de hidrocarburos y energías renovables.

Por el lado del desarrollo de nuevos sectores manufactureros, asociados al sector generador de rentas y empleos, el Gobierno planteó la intervención del Estado, para poner en marcha una diversidad de plantas de producción y procesamiento, centros de transformación y almacenamiento y centros tecnológicos para la innovación productiva, que denominó como «complejos productivos territoriales». Además, el Gobierno definió el objeto de la producción de estos complejos: endulzantes, textiles, madera, *software*, productos amazónicos, granos, papa, lácteos, cueros, carnes, coca, frutas y hortalizas.

Por último, a lo largo de esta década, se estructuraron los planes anuales de desarrollo en los distintos niveles político-administrativos (nacional, departamental, territorios indígenas y también a nivel sectorial), de modo que se consiguiera una mayor articulación con el territorio, un mayor detalle de las secuencias temporales y una mayor profundidad en los objetivos sectoriales.

En resumen, en la estructura legal planteada por el MAS, se retomaban las políticas industriales con fuerza, situando al Estado como ente central del nuevo modelo de desarrollo. Además, los procesos de nacionalización de los hidrocarburos aseguraban las fuentes de recursos suficientes para financiar el nuevo enfoque desarrollista. Por último, los diversos planes de desarrollo fijaban la prioridad de explotar y desarrollar las industrias de hidrocarburos y minerales (complejos productivos), con el objetivo de financiar una nueva línea de desarrollo industrial (complejos territoriales) en sectores eminentemente primarios centrados en los sectores textil y agroalimentario.

4.2. Estructura y funcionamiento institucional de las políticas industriales

La estructura institucional diseñada para implementar las políticas industriales durante los Gobiernos del MAS se puede ordenar en cuatro niveles, como se muestra en la figura 1. En el primer nivel, se situaron el Ministerio de Economía y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, que fueron los principales definidores de las estrategias industriales bolivianas, tanto en el plano de las políticas horizontales como en el plano de la planificación, financiación y promoción sectorial.

Por un lado, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) definió las principales políticas industriales horizontales (es decir, neutrales en términos sectoriales), al ser el responsable de todo lo referente a la política macroeconómica. Estas incluían, entre otras, la política de tipos de cambio, centrales para la competitividad de las exportaciones; las políticas de competencia, que aseguraban la ausencia de monopolios, y las políticas de compras públicas, que potenciaban la transparencia y la competencia en las licitaciones públicas. En lo referente a las políticas sectoriales, el

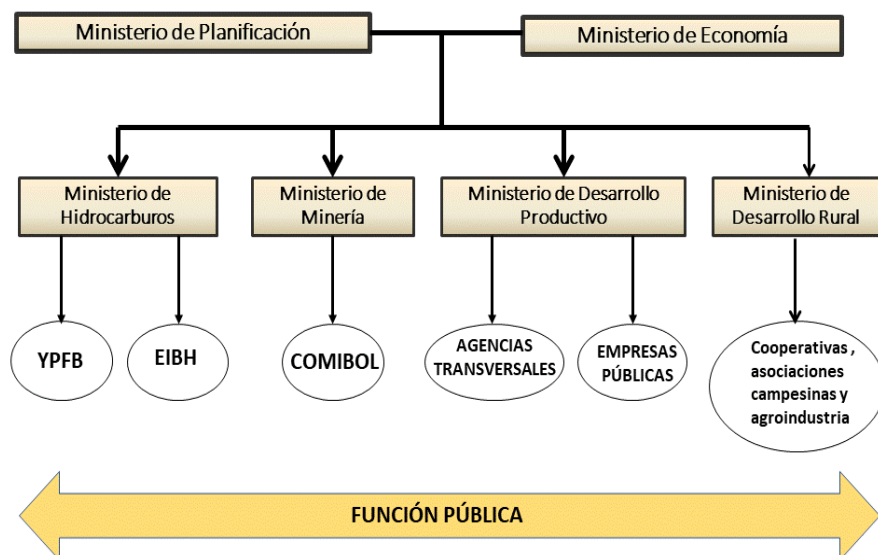


Figura 1
Estructura de gobierno de las políticas industriales

MEPF fue el responsable de definir los niveles de protección o liberalización comercial, de asignar las desgravaciones fiscales a determinados sectores o productos, así como de diseñar y adjudicar las herramientas de financiación de estos sectores seleccionados. Además, el MEPF fue el encargado de asignar los presupuestos tanto a los distintos ministerios, que implementarán la política industrial, como a sus respectivas empresas públicas.

Por su parte, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) era el responsable del diseño, planificación y la coordinación de la implementación de las estrategias industriales. Por tanto, el Ministerio definió los principios estratégicos industriales: primero, mediante la priorización sectorial y, segundo, mediante la definición de los objetivos y los instrumentos para utilizar en cada sector. En este marco, el MPD fijó la priorización sectorial y territorial de la inversión pública y de la inversión productiva, centrándose en los complejos industriales anteriormente mencionados. Asimismo, el MPD canalizó todo lo referente a la inversión extranjera externa y a la financiación concesional externa, evidentemente, en coordinación con el MEF.

En un segundo nivel se ubicaban los ministerios sectoriales: el Ministerio de Hidrocarburos (MH), responsable de la política industrial del gas y el petróleo a través de las empresas públicas YPFB y la EBIH, y el Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM), a través de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol).² En lo referente, en la nueva industria manufacturera, será el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPEP) el que desarrolle estos sectores mediante un entramado de empresas públicas y agencias de desarrollo productivo. Por último, el Ministerio de Desarrollo Rural

2 En lo referente a la industrialización del litio, en el año 2017 se crea Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), que sustituye a la Dirección de Recursos Evaporíticos de la Comibol, dependiente del Ministerio de Energía, que también controlará todo lo referente a la industrialización eléctrica a través de la Empresa Nacional de Electricidad Bolivia (ENDE). Para un mayor detalle sobre la gobernanza de la industria del litio, véase Obaya (2019).

y Tierras (MDRT) será el encargado de coordinar todo lo referente a la industrialización agraria.

Respecto al tercer nivel, el de las empresas públicas (EP) y agencias transversales de desarrollo, según el análisis de Cedla (2018), en el año 2016, el país contaba con 52 empresas públicas, frente a las 18 que se identificaban en 2007. Estas abarcaban una amplia variedad de sectores productivos (obtención de alimentos, transporte, tecnología, textiles, construcción, manufacturas, etc.) y, por tanto, de ministerios responsables. No obstante, hay que matizar esta dispersión, ya que existía también una gran concentración del presupuesto de las EP, destinándose dos tercios a YPFB y el otro tercio al resto de las empresas. Además, la contabilidad pública muestra un nivel muy bajo de generación de ingresos por parte de estas empresas; solo el 1 % de la recaudación pública provino de las empresas públicas (sin contabilizar a YPFB) y, al mismo tiempo, un nivel alto de endeudamiento con los entes públicos que las financiaban.

En cuanto a las agencias públicas de carácter transversal orientadas a potenciar y regular el sector de las manufacturas, asociadas al MDPEP, se encontraban Pro-Bolivia, destinada a impulsar el incremento de la productividad y la diversificación de la matriz productiva mediante la investigación e innovación tecnológica, asistencia técnica y capacitación; Promueve-Bolivia, orientada a facilitar, impulsar y promover las exportaciones y el turismo de Bolivia, así como a desarrollar el mercado interno para los productores bolivianos, en el marco de un patrón de producción diversificada y con mayor valor agregado, e Insumos-Bolivia, dedicada a contribuir al fortalecimiento de políticas nacionales de seguridad alimentaria, reducir monopolios y regular precios, financiar proyectos de desarrollo productivo, ofrecer créditos a sectores vulnerables y proveer de insumos para la producción alimentaria.

Asimismo, se desarrollaron las agencias de desarrollo, como el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (Senapi), para sistemas de control de calidad industrial, el Instituto Boliviano de Metrología (Ibmetro) y el Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones (Senavex), encargado de certificar las exportaciones. Además, se creó el Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas Productivas (Sedem), encargado del desarrollo y supervisión de los nuevos emprendimientos productivos públicos. En este marco, se desarrollaron emprendimientos sectoriales como Emapa (apoyo a la producción de alimentos), Papelbol (empresa de papel), Cartonbol (empresa de cartón), Ecebol (empresa de cemento), Azucarbol (empresa de azúcar) y Lactebosol (empresa de derivados lácteos), entre otras.

Finalmente, en el cuarto nivel, en lo referente a la función pública, la pauta del Gobierno fue la de dar entrada a nuevos sectores sociales, frente a las tradicionales élites burocráticas bolivianas. Según el enfoque del MAS, la burocracia boliviana había estado

tradicionalmente cooptada por las élites políticas y económicas del país, élites que respondían a las lógicas e intereses de actores y mercados externos. Para implementar la nueva estrategia, el Gobierno decidió sustituir los concursos públicos, meritocráticos y competitivos, por convocatorias de invitación directa.

Este enfoque, de carácter político, muestra algunas virtudes, al permitir una mayor apertura en la selección de los servidores públicos, así como una mayor diversidad y cierto grado de movilidad en la esfera burocrática. Sin embargo, también presenta múltiples inconvenientes, primero, por la discrecionalidad en los nombramientos y, segundo, por lo frágil de la autonomía de estos responsables respecto de los decisores políticos que los han designado. Además, la sustitución de la Superintendencia del Servicio Civil (órgano autónomo de rango ministerial) por la Dirección General del Servicio Civil (unidad de tercer nivel jerárquico) supuso que la rectoría del sistema perdiese jerarquía y capacidad política, técnica y de coordinación.

Como señalan Velarde *et al.* (2014) en su Índice de Desarrollo del Servicio Civil, en el cual se aborda de forma comparada la evolución de los servicios civiles en los países latinoamericanos a lo largo de la última década, Bolivia fue el único país que retrocedió en el conjunto del índice y, especialmente, en los ámbitos de mérito, eficiencia y capacidad funcional. Independientemente de la valoración que se haga del criterio de incorporación de sectores tradicionalmente marginados al aparato público, lo que parece evidente es que este criterio resintió la meritocracia en el acceso, la excelencia de sus recursos humanos y su autonomía respecto de las esferas políticas, con las consiguientes consecuencias en términos de ausencia de transparencia en los procesos, limitadas rendiciones de cuentas y fenómenos de clientelismo y corrupción pública.

En resumen, siguiendo la priorización sectorial fijada en los documentos normativos, el diseño institucional de las políticas industriales se articuló en cuatro niveles: un nivel de planificación, coordinación y financiación liderado por el MPD y el MEFP; un segundo nivel de coordinación sectorial, liderado por los ministerios del ramo en materia de hidrocarburos (MH), minería (MM), manufacturas (MDPEC) y agroalimentario (MDRT), y un tercer nivel de carácter ejecutivo, compuesto por las distintas empresas públicas y agencias transversales de desarrollo industrial. El cuarto nivel, el de la función pública, incluye a los altos funcionarios y a los cuadros técnicos responsables de la operativa regular de las políticas industriales.

4.3. Políticas sectoriales de industrialización

Como se señaló anteriormente, la estrategia industrial del MAS se sintetizó en potenciar la industrialización de los sectores estratégicos (hidrocarburos y minerales) y derivar los excedentes hacia los

nuevos sectores productivos que se pretendía industrializar (agroalimentario y textil, fundamentalmente). Por tanto, para evaluar esta estrategia industrial, habrá que centrar el foco, primero, en la eficiencia de los sectores estratégicos para maximizar los beneficios y, segundo, en la capacidad del Gobierno para desarrollar nuevas industrias de alta productividad.

En cuanto al sector de los hidrocarburos, la principal característica del período analizado fueron los procesos de nacionalización (Ley de Hidrocarburos número 3058 y el Decreto de Nacionalización de 2006), mediante los cuales el Estado adquirió el 50 % (+1) de las acciones y el 50 % de los ingresos derivados (el 32 % del impuesto directo a los hidrocarburos [IDH] y el 18 % de regalías), con un recargo adicional del 32 % a favor de YPFB, lo que dejaba a las petroleras multinacionales con un 18 % de los beneficios. Así fue como el Estado retomó el control y dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización del gas natural y del petróleo de Bolivia.

En este marco, el control del sector y del proceso de industrialización de los hidrocarburos se situó en las empresas públicas YPFB y EBIH. La estrategia de industrialización de YPFB se concentró en dos ejes: por un lado, el Programa de Complejos Industriales de Gas y, por otro lado, el Programa de Incremento de la Capacidad de Refinación de Combustibles Líquidos. Estos dos programas se desgranaron, a su vez, en una serie de proyectos específicos de industrialización, como el desarrollo de plantas separadoras de líquidos y plantas productoras de amoniaco, urea, nitrato de amonio, etanolaminas, polietileno y polipropileno (Arze 2014).

En el año 2015, inició su producción la planta separadora de líquidos, que permite generar gas licuado del petróleo (GLP), gasolina e isopentano, agregando así valor a la cadena industrial del gas. En el año 2017, con un retraso muy superior al planificado inicialmente, se inauguraron las plantas de amoniaco y urea, que permiten abastecer las necesidades internas, así como iniciar la fase de exportación a países como Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Hasta la fecha, el resto de las cadenas industriales están en fase de desarrollo, como la del propileno, que se espera que esté operativa en el año 2021, gracias a una inversión pública de 2200 millones de dólares.

Por su parte, EBIH se centró en el desarrollo de complejos petroquímicos orientados al desarrollo de metanol, olefinas y aromáticos. Del Plan de Inversiones definido por YPFB para 2009-2015 con un presupuesto de 12 000 millones de dólares, se estimó que un 17 % se dedicaría a los emprendimientos de industrialización. Sin embargo, hasta la fecha, los desarrollos de EBIH se han centrado en el desarrollo de materiales y equipos que, si bien resultan de interés y refuerzan la mejora de la productividad de diversos sectores, son de carácter marginal y no estructural. Así, se avan-

zó en el desarrollo de tuberías de polietileno para el sistema de distribución del gas natural, las aplicaciones del N2 para mejorar la extracción de hidrocarburos, la generalización de las garrafas de gas de *composite* para el transporte e instalación del GLP, o la planta de geomembranas y films que tiene múltiples aplicaciones en la industria agrícola.

En cuanto al sector minero, el grueso de la producción minera se concentró en cuatro multinacionales y el peso de la producción estatal era muy limitado, estando esta especialmente concentrada en la renovada Comibol. Como señalan Carmona y Aranda (2014), la estrategia de industrialización de la minería en Bolivia, que se plasmó en el Plan Sectorial de Minería, se centró en tres ejes: *i)* puntuales nacionalizaciones, como las fundiciones de estaño en manos de Glencore y la Fundición de Antimonio, en Vinto; *ii)* rehabilitación de complejos metalúrgicos, como el Complejo Metalúrgico de Karachipampa de plomo y plata, la Fundición de Bismuto en Telamayú o la planta de ácido sulfúrico de Eucaliptus, y *iii)* el impulso de nuevos emprendimientos industriales con capital público, como el del Mutún, con la Jindal Steel and Power, o la creación de la Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos dentro de la Comibol, para el desarrollo de las plantas de baterías de litio y cátodos.

La estrategia de industrialización minera pivotó en torno al desarrollo de tres grupos de cadenas de producción: *i)* las cadenas metalúrgicas-acopiadoras para la exportación, *ii)* los polos de industria metalmecánica y *iii)* las cadenas con vocación de encadenamientos industriales hacia delante. Sin embargo, a pesar de los importantes recursos de presupuesto público (alrededor de quinientos millones de dólares anuales), la Comibol mostró una importante incapacidad de ejecución presupuestaria, especialmente en el ámbito de la inversión, quedando anualmente por debajo del 50 % de ejecución de los proyectos de inversión. En cuanto a los volúmenes de producción, estos se dispararon en 2009 y muestran una reducción de la industrialización básica (fundición de minerales metálicos) del 8,7 al 3,5 %, mientras que la exportación de minerales como concentrados aumentó del 86 al 93 %. Solo en el bismuto, el estaño y el antimonio, más del 50 % de su producción se destinaba a la fundición local, mientras que, en el caso del oro, la plata, el cobre, el plomo, el cinc, el hierro y el wolframio, el porcentaje estaba por debajo del 50 % (Carmona y Aranda 2014).

En gran medida, este estancamiento en el proceso industrializador se debió a un marco institucional que no favorecía este tipo de emprendimientos en el ámbito público. Como señalan Carmona y Aranda (2014), el marco normativo, que incluía múltiples leyes, reglamentos y decretos, se solapaba y contradecía en diversas materias, lo que generaba inseguridad jurídica, tanto a los funcionarios como a los posibles socios. Existían, además, otras problemáticas de carácter administrativo, como el acceso a la financiación pública, una saturación de controles de auditoría desde distintas institucio-

nes de fiscalización y la ausencia de marcos jurídicos claros para la subcontratación/terciarización, entre otros problemas.

Los logros más destacados en materia de industrialización e innovación se refieren al litio y sus potenciales aplicaciones industriales; sin embargo, estas aún se encontraban en ciernes en el año 2019. En 2018, comienza a funcionar la Planta Industrial de Cloruro de Potasio y se firma el acuerdo entre YLB (51 % de las acciones) y la empresa alemana Acisa (49 % de las acciones) para desarrollar las plantas industriales de hidróxido de litio, hidróxido de magnesio, materiales catódicos y baterías de ion de litio. De haberse alcanzado el funcionamiento de estas plantas, Bolivia hubiese estado en disposición de industrializar toda la cadena productiva del litio, lo que, presumiblemente, hubiese tenido un impacto sustantivo en su capacidad de exportación de insumos de alta tecnología. Sin embargo, hasta la fecha, no ha sido posible.³

Por tanto, los dos principales sectores estratégicos del modelo productivo boliviano muestran escasos avances en la industrialización y agregación de valor en su producción, distribución y exportación. Lo más destacado fueron algunos progresos en las cadenas de valor de los hidrocarburos, pero estos aún son muy limitados y con escaso impacto agregado. Por su parte, el sector minero, si bien ha planteado emprendimientos de interés, como el vinculado a los recursos evaporíticos, todavía sigue centrando el grueso de las exportaciones en las materias primas, con muy escaso grado de tratamiento industrial, fruto de las inercias burocráticas y un marco institucional deficiente.

En cuanto al sector de las manufacturas, los adelantos fueron muy limitados. La principal institución responsable de su desarrollo fue el Ministerio de Desarrollo Productivo que, mediante un plan estratégico, establecía la creación de una amplia serie de agencias y empresas públicas de carácter transversal y sectorial. Los resultados de estos emprendimientos fueron desiguales, siendo algunos de ellos rentables, otros deficitarios y otros aún en proceso de desarrollo (Arze 2014, MDPEP 2018). En cualquier caso, el 95% de los ingresos fiscales seguían derivándose de las empresas de sectores estratégicos, mientras que los sectores manufactureros tenían una contribución residual. Como ha señalado Arze (2014), «lo más destacable de los proyectos de industrialización manufacturera del actual gobierno es su reducida magnitud en términos de inversión, aporte a la producción, generación de ingresos públicos y su naturaleza de transformación básica concentrada en el sector de alimentos sin eslabonamientos».

Como se muestra en la figura 2, desde 1985, Bolivia sufre un declive progresivo de su producción manufacturera de alto valor añadido sobre el conjunto del producto interno bruto (PIB). En 1985, alcanzó su apogeo con más de un 18 % de su producción en este rubro; sin embargo, a partir de la crisis de 1985 y la aplicación

3 El acuerdo con la empresa alemana se canceló en el año 2019, como resultado de las protestas lideradas por Marco Pumari, líder del Comité Cívico de Potosí, que cuestionaba la capacidad técnica y financiera de la empresa.

de las políticas neoliberales, que supusieron el desmontaje de la estructura industrial del país, este porcentaje ha ido declinando, hasta alcanzar su suelo por debajo del 10 % en el año 2014. Durante los Gobiernos del MAS, se produce una ralentización de este descenso e incluso, en el año 2016, se produce un repunte de hasta el 11 %, estabilizándose los años siguientes en el entorno del 10 %. En cualquier caso, a lo largo de los catorce años de gobierno del MAS, la tendencia no se revierte y los niveles de producción manufacturera quedan lejos del histórico 18 % de pretéritas épocas industriales.

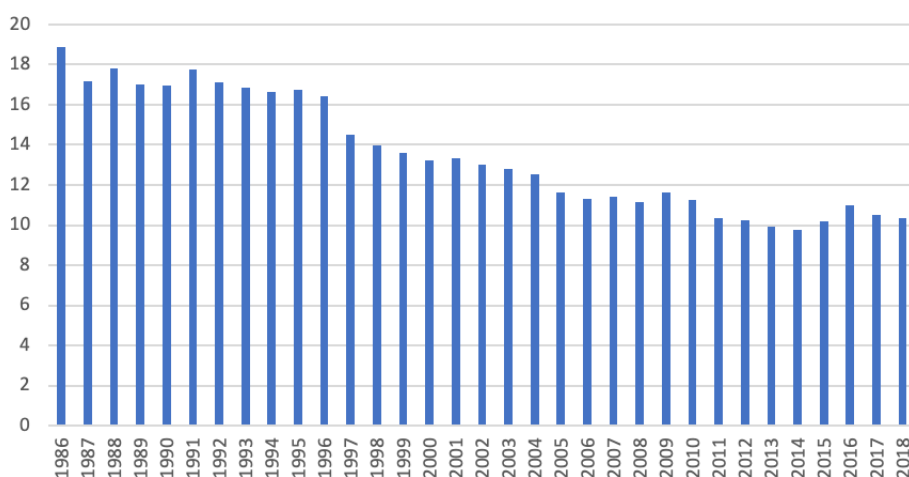


Figura 2

Valor añadido de las manufacturas (como % del PIB)

Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators (Banco Mundial 2020).

Por último, en el ámbito agrario, el sector público adquirió un rol centrado en la coordinación y orientación de los agentes económicos. Aquí, la presencia tanto de las asociaciones campesinas y agrícolas como de la agroindustria del este del país serán los principales actores en la implementación de estas políticas. El sector público fijó las prioridades a través de sendos planes de desarrollos sectoriales (2010-2015 y 2014-2018), con tres pilares centrales: *i*) soberanía alimentaria mediante producción orientada a la demanda interna, *ii*) modelos de producción y comercialización respetuosos con el medio ambiente y *iii*) industrialización y tecnologización de la producción para aumentar la productividad del sector.

En este marco, el apoyo público al sector privado agrícola se canalizó a través de tres tipos de instrumentos: *i*) financieros, como el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FNIPS) o el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FDSF), centrados en la financiación vía crédito y subvenciones de pequeños y medianos productores agrícolas; *ii*) tecnológicos, mediante instituciones públicas de apoyo al desarrollo tecnológico y mejora de la productividad agrícolas, como el Instituto Nacional de Innovación

Agropecuaria y Forestal (Iniaf), que apoyó desarrollos técnicos en materias de fertilizantes y semillas para productos como la quinua o la papa, y *iii*) comerciales, mediante la protección y apertura a determinadas importaciones y exportaciones en función de los intereses del sector agrario boliviano.

No obstante, hay que señalar que, como apunta McKay (2018), el período de gobierno masista se caracterizó por transitar de un modelo de «revolución agraria popular», que tenía por objetivo potenciar el papel de los pequeños agricultores, a una alianza Estado-capital liderada por la agroindustria del Este boliviano, que fomentó la concentración de la propiedad y una mayor productividad agrícola. En definitiva, el marco normativo y la estrategia agrícola masista permitieron un avance más acelerado de las agroindustrias, como la de la soja, lo que provocó una transformación estructural del sector, pero a costa de los pequeños y medianos agricultores. En cualquier caso, como señalan Monga y Lin (2019), las mejoras de productividad agrícola y la consecuente transferencia de los factores productivos agrícolas al sector industrial son uno de los prerrequisitos para alcanzar la transformación estructural productiva.

4.4. Incentivos e instrumentos industriales sectoriales

Incentivos financieros

Como se ha señalado anteriormente, los Gobiernos del MAS desarrollaron una multitud de fondos para el desarrollo productivo y el emprendimiento económico, como el BDP, el FNIPS o el FDSF, entre otros. No obstante, el principal instrumento para la financiación de emprendimientos de carácter industrial del Gobierno ha sido el Fondo para la Revolución Industrial y Productiva (Finpro), que contaba con un capital de 1200 millones de dólares. La financiación del Finpro se orientó a empresas públicas o emprendimientos donde el Estado fuese el accionista mayoritario y cuyos emprendimientos se centraran en la industrialización de los recursos naturales y en la superación del modelo de desarrollo primario exportador.

El órgano ejecutivo fue el que definió las instancias públicas específicas que identificaban los proyectos, que se aprobaban mediante Decreto Supremo y eran canalizados a través de los Ministerios de Planificación y Desarrollo y de Economía y Finanzas Públicas. En la evaluación de las propuestas, no se exigían criterios de rentabilidad, de producción, de internacionalización o de desarrollos tecnológicos asociados para la concesión de la financiación. Esto implicaba un fuerte componente de politización de la financiación frente a otros criterios, como los financieros, de rentabilidad o, desde una perspectiva desarrollista-industrial, de generar eslabonamientos productivos, desarrollo de nuevos productos o incor-

poración de tecnologías que potenciasen la industrialización y el cambio de modelo productivo.

En este marco, se financiaron emprendimientos de lo más variado, como el ensamblaje de equipos de computación, parques eólicos, insumos para la construcción y proyectos eléctricos, aunque los sectores con mayor financiación fueron los sectores de alimentos, textil y energético. No obstante, hay que señalar que el principal esfuerzo de financiación, al menos en términos de volumen, se ha concentrado en las líneas de crédito que el Banco Central de Bolivia estableció con las empresas estratégicas nacionales como YPFB, ENDE, YLB, Empresa Azucarera San Buenaventura (Easba) o EBIH que, en 2014, presentaban un saldo contable de más de cinco mil millones de dólares en préstamos públicos (Arze 2014).

En cualquier caso, no se identifica una estrategia de financiación industrial estratégica y selectiva con líneas de crédito a empresas privadas (o públicas) condicionadas a su desempeño en términos de desarrollo tecnológico, internacionalización, desarrollo de productos o ganancias de cuota de mercado. Así, las líneas de crédito funcionaban de forma atomizada y estaban orientadas, únicamente, a potenciar las nuevas industrias públicas, sin ningún tipo de condicionalidad ligada a su desempeño comercial o tecnológico y, cuando estas se concedían, se centraron en industrias orientadas a la explotación de recursos naturales con escasos *spillovers* en el resto de la economía, reforzando así el modelo primario exportador.

Incentivos fiscales

En un plano general de incentivos fiscales a la inversión, en el año 2014 se aprobaba la Ley de Inversiones, que contemplaba la aplicación de incentivos generales para proyectos enmarcados en las prioridades del Gobierno e incentivos específicos para inversiones preferentes orientadas a la transformación de la matriz productiva. En ambos casos, los ministerios del ramo debían realizar las propuestas al Ministerio de Planificación, el cual, en caso de aprobarlos, los elevaba al Consejo de Ministros para que, a su vez, de ser aprobados, emitieran una Ley o Decreto supremo que los formalizase. Sin embargo, en la Ley no se especificaba cuáles eran las condiciones de estos incentivos generales y específicos, al remitir a posteriores decretos supremos que lo regulasen.

En cuanto a medidas específicas para la promoción industrial destacan tres: primero, los incentivos a la exportación mediante el reembolso del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y otros impuestos asociados en el proceso de producción de bienes para la exportación, que tenían un mayor impacto en los productos manufacturados (estas cuentan con limitaciones para la exportación del gas y el petróleo); segundo, las exenciones fiscales regionales para Oruro y Potosí, que incluían el IVA y las tarifas de importación para maquinaria industrial y, tercero, la más reciente normativa en materia de zonas francas industriales, que incluía 14 zonas

francas, de las cuales 9 eran comerciales y 5 industriales, y estaba orientada a limitar las actividades de las zonas francas comerciales, en favor de las industriales mediante preferencias arancelarias específicas para estas últimas.

Este sería todo el aparatage fiscal que el Gobierno desplegó para el fomento industrial, lo cual resultaba insuficiente para una transformación profunda de la estructura productiva. Reorientar la actividad empresarial hacia sectores de mayor valor añadido, las inversiones en tecnología y el desarrollo de capital humano exigían una política de incentivos fiscales más contundente, tanto para las empresas nacionales como internacionales, que incluyese desgravaciones a la inversión en I + D o créditos fiscales para determinados productos tecnológicos, y que permitiesen así atenuar los riesgos de estas inversiones.

Incentivos comerciales

En materia de comercio internacional, Bolivia pertenece a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), además de mantener acuerdos preferenciales con el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), la Unión Europea (UE), Japón, Chile y otros. Estos acuerdos comerciales limitan el margen de maniobra gubernamental en materia de política arancelaria y, por tanto, en la protección y desarrollo de industrias en el país. No obstante, aun con las restricciones de los acuerdos comerciales internacionales y regionales, el país contaba con un margen significativo para proteger o liberalizar su política comercial.

Hasta el año 2012, Bolivia mantenía una estructura arancelaria básica para las importaciones (0, 5, 10, 15 y 20%). A partir del año 2012, incorpora dos nuevas alícuotas del 30 y el 40 %, ambas orientadas a la protección de las principales industrias en desarrollo en materia textil y alimentaria (manufacturas de cueros, puertas, ventanas, bisutería, prendas y complementos de vestir). Estos nuevos aranceles llegan a los topes fijados por la OMC, que oscilan entre un 40 y un 45 % para toda la gama de productos terminados. Además, el país contaba con un impuesto especial a la importación de hidrocarburos (IEH) y el impuesto a consumos específicos (ICE), pensados para fomentar y proteger a la industria hidrocarburífera nacional.

De forma complementaria, se reduce al 0% la importación de determinados productos alimenticios en el marco de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria agropecuaria, que trata de facilitar los procesos de industrialización y manufacturación del sector mediante insumos y maquinaria agrícola y productos de la canasta familiar para abastecer al mercado interno. También se realiza una reducción arancelaria del 10 al 5% para la importación de equipos, accesorios de computación y electrodomésticos para mejorar y facilitar la educación y el acceso a electrodomésticos de uso masivo.

También se aprobó el reglamento para la «Emisión de Autorizaciones Previas de Importación», con el objetivo de limitar las exportaciones competitivas en los rubros de cuero, textiles y muebles, y proteger así a las industrias nacionales. Asimismo, se desarrollaron iniciativas para la promoción de las compras públicas, con el objetivo de favorecer las ventas de las industrias nacionales.

Estas medidas arancelarias, de carácter claramente proteccionista, estaban orientadas a la protección de las industrias de hidrocarburos, así como de los grupos manufactureros promovidos desde el Estado y de determinados grupos de presión, fundamentalmente concentrados en los sectores agrarios, textiles y alimentarios. Las medidas eran congruentes con los objetivos marcados y así lo avalan tanto los datos del PIB como de las exportaciones e importaciones, en los que se muestra el creciente peso de estos sectores en el PIB y las exportaciones, así como la reducción de las importaciones de sus competidores internacionales.

Sin embargo, si bien la política resultó exitosa, supuso reforzar y apoyar a sectores exportadores de materias primas o manufacturas de escaso valor añadido sin tecnología asociada ni eslabonamientos productivos con el resto de la economía. Tampoco se contempló una estrategia de retirada de estas barreras arancelarias para una entrada progresiva de la competencia internacional. En resumen, la estrategia de incentivos comerciales muestra rasgos típicos de proteccionismo de sustitución por importaciones, especialmente en aquellas industrias vinculadas a los sectores estratégicos y aquellos nuevos emprendimientos industriales públicos y escasa voluntad de acompañar estas protecciones con los niveles de productividad de las nuevas empresas públicas.

Incentivos a la investigación y desarrollo

Desde el año 2011, Bolivia contaba con una Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la que se regulaban los aspectos esenciales de su sistema de innovación. Durante los Gobiernos del MAS, no hubo ninguna actualización normativa destacable. No obstante, tanto en la NCPE como en los distintos Planes de Desarrollo, se subrayaban los temas de ciencia e innovación como pilares esenciales del nuevo modelo de desarrollo productivo. En el año 2013, el Ministerio de Educación presentó el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el que se trataba de articular los principales objetivos y sectores del nuevo Sistema Boliviano de Innovación y posicionaba al Viceministerio de Ciencia y Tecnología como actor referente del ámbito público.

En este marco, los avances más destacados en materia de innovación tecnológica se concentraron en los sectores estratégicos. Tanto YPFB como EBIH, la Comibol e YLB contaban con departamentos de I + D específicos que trabajaban sobre desarrollos técnicos para mejorar la eficiencia y productividad de su producción. En el ámbito manufacturero, se realizaron algunos esfuerzos, es-

pecialmente en el ámbito agrícola, como el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (Inaif), que articula el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (Sniaf), y la colaboración con instituciones de la sociedad civil como Proinpa, para la promoción e investigación en materia de productos andinos.

Además, el país hizo un importante esfuerzo en materia educativa, especialmente en los niveles primario y secundario. Como muestra el índice de capital humano del Penn Institute (figura 3), el país muestra una progresiva mejora en el nivel de años de escolarización, así como en los rendimientos derivados de estas formaciones, constatando una mejora de las capacidades agregadas y su traducción en mejoras de productividad (De la Cruz 2019). Hay que señalar también la falta de información en relación con la calidad educativa, es decir, más allá de las mejoras de tipo cuantitativo. En cualquier caso, los logros educativos en los niveles primarios y secundarios resultaron insuficientes en términos de avances en materia de innovación y mejoras en el capital humano de alto rendimiento en los niveles terciarios.

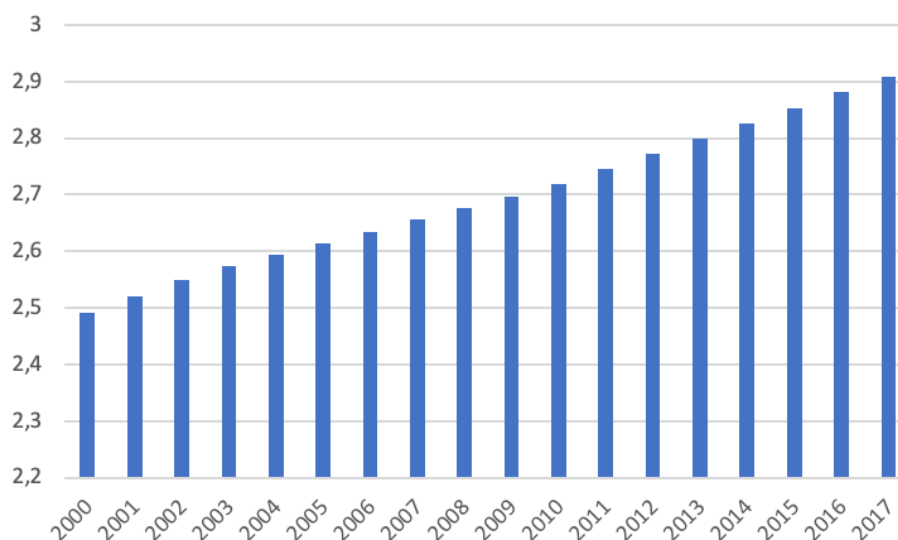


Figura 3
Índice de capital humano por persona
(años de escolarización y retornos)

En el ámbito privado, en la Encuesta de Innovación Empresarial en Bolivia, se muestra una media de inversión agregada en I + D de 40 millones de dólares anuales por parte de las empresas privadas bolivianas, fundamentalmente concentrada en la adquisición de bienes de capital. La principal fuente de financiación de las inversiones en innovación eran los recursos propios de las empresas, que representaban el 73 % de los fondos; la segunda fuente más utilizada fue la banca comercial, con el 23 % y, en menor proporción, se encontraban las fuentes de financiamiento del sector público (0,1 %) (Foronda *et al.* 2018). En definitiva, las empresas privadas

contaban con escasos recursos públicos para potenciar su I + D, ya fuese por la vía financiera o fiscal.

En este contexto, tras más de una década, el sistema boliviano de innovación había sufrido escasos cambios y distaba mucho de desempeñar un papel relevante en la industrialización del país. La realidad es que, a pesar de la falta de información estadística, distintos informes apuntan a un nulo aumento de los recursos públicos económicos y humanos destinados a I + D que, además, ya partían de un nivel muy bajo. Se estima que se invertía, aproximadamente, el 0,16 % del PIB en I + D frente al promedio regional del 0,65 % y el promedio del 2,4 % de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Ricyt 2009). Esto se traduce, como señala Wanderley y Peres-Cajías (2018), en un limitado número de patentes y de publicaciones científicas por parte de los agentes innovadores bolivianos y, por tanto, de transferencias tecnológicas con aplicaciones industriales a las empresas.

5 Conclusiones

En el trabajo se plantea un análisis institucional de las políticas industriales en Bolivia durante el período de gobierno del MAS (2006-2019). Para ello, se ha realizado un análisis en cuatro niveles: el normativo-estratégico, el de la estructura institucional, el de las políticas sectoriales y el de los instrumentos e incentivos industriales. Las conclusiones centrales de este análisis son las enumeradas a continuación.

Primero, a través de los distintos documentos normativos y estratégicos el MAS, se priorizó una estrategia industrial centrada en potenciar la industrialización de los sectores primarios (hidrocarburos y minería) y, a partir de los excedentes de estos, iniciar un proceso de industrialización de otros sectores, fundamentalmente centrados en el ámbito agrario, alimentario y textil. Las nacionalizaciones de los recursos estratégicos del país y los ingresos públicos derivados proporcionaron la financiación para implementar la estrategia industrial.

Segundo, para implementar tal estrategia, se articuló una estructura institucional de cuatro niveles. El primer nivel de liderazgo, coordinación y financiación estratégica lo cogestionaron el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo. El segundo nivel se refiere a los ministerios sectoriales, encargados de coordinar la industrialización de sus respectivos sectores (hidrocarburos, minería, manufacturas y agrario-textil). En un tercer nivel, se encuentran las empresas públicas y las agencias productivas transversales, encargadas de la implementación de las políticas industriales sectoriales. Por último, en un cuarto

nivel, y de forma transversal, se sitúa la función pública boliviana, que se ha caracterizado por un creciente grado de politización y pérdida de autonomía y competencias técnicas.

Tercero, las políticas sectoriales han mostrado escasos avances en relación con los objetivos fijados en la estrategia industrial. Así, en el sector de los hidrocarburos, se consiguieron avances a través de YPFB en materia de plantas separadoras de GLP, gasolina e isopentano, así como de plantas de amoníaco y urea. Sin embargo, el grueso de los avances en la cadena industrial aún está pendiente de concretarse. El papel de EBIH resultó residual en la industrialización de los hidrocarburos. En materia minera, no ha habido progresos industriales destacados y se produjo una reprimarización en la composición de las exportaciones. Si bien algunas líneas como la de los recursos evaporíticos resultan promisorias, en la actualidad, los problemas burocráticos de la Comibol impiden pensar en desarrollos más ambiciosos.

Cuarto, en materia de industrialización, el peso de las manufacturas en la estructura económica sigue estancado y las estrategias de industrialización a través de empresas públicas, como en el ámbito textil y agrario, han resultado residuales en términos agregados, si se toma como referencia su peso sobre el PIB, las exportaciones, los ingresos públicos o la productividad. Se identifica un planteamiento de sustitución de importaciones en aquellos rubros fuertemente vinculados a grupos de interés del entorno del MAS, como los sindicatos cocalleros o mineros y los gremios artesanales (artesanía y textil, especialmente), así como la agroindustria del este del país.

Quinto, en cuanto a los instrumentos/incentivos utilizados para orientar y potenciar el proceso industrializador, se identifica una cierta coherencia con la estrategia planteada, pero un uso limitado de los instrumentos y escasamente condicionado a criterios de desempeño. Así, la financiación pública se ha concentrado en las empresas públicas (ausencia de apoyo a lo privado), sin criterios de productividad, competitividad o tecnologización. Las herramientas fiscales y comerciales resultan de escaso alcance y orientadas a favorecer las condiciones competitivas de determinados gremios y regiones, pero sin la ambición de potenciar mejoras en la productividad. En materia de I + D, los esfuerzos han sido muy limitados, con escasos efectos en la transformación productiva.

En resumen, la estrategia industrial del MAS no ha dado los resultados esperados, no ha habido una ruptura con el modelo primario exportador y la estructura productiva se mantiene igual e incluso más reprimarizada. Es evidente que una estrategia industrial exige de largos plazos, que permitan transformaciones estructurales en los procesos organizativos, productivos y de formación de los recursos humanos, acumulación de conocimientos, etc. Sin embargo, hasta la fecha, la estrategia del MAS no parece apuntar en ese sen-

tido sino, más bien, al contrario, en gran medida fruto de problemas estratégicos e institucionales, que responden a lógicas e intereses de economía política más que a cuestiones de orden técnico.

Desde una perspectiva teórica y articulada con la bibliografía, se puede decir que Bolivia optó por una estrategia industrial, en línea con los planteamientos de Lin (2012), es decir, basada en las ventajas competitivas y la potenciación del desarrollo de infraestructuras. Sin embargo, no se pusieron en marcha las políticas de coordinación institucional (Andreoni y Chang 2019) ni los sistemas de incentivos públicos (Amsden 1989), necesarios para alcanzar mayores niveles de industrialización y de mejoras de la productividad nacional. En definitiva, en línea con las conclusiones de Arze (2014) y Ramírez-Cendrero (2014), se puede decir que Bolivia fue víctima de los efectos colaterales derivados de la «maldición de los recursos», es decir, de una degradación de las estructuras institucionales que se configuraron, en mayor medida, como un Estado rentista, más que como un Estado desarrollista, lo que imposibilita una industrialización exitosa.

En este sentido, una nueva estrategia de industrialización exigiría, primero, desvincularse de los intereses de determinados grupos de presión y plantearse en términos de las mejores trayectorias y sectores industriales, con capacidad para potenciar la productividad de la economía boliviana. Segundo, se requiere incorporar a los agentes privados, bancos y grupos industriales nacionales y extranjeros, que aporten valor y conocimiento. Tercero, se pide la despolitización y profesionalización de la estructura burocrática. Y, por último, se debe reorientar el sistema de incentivos, primero, fijando con claridad qué sectores, productos y firmas se desea potenciar y condicionar; después, los apoyos, en función de criterios de desempeño de productividad y competitividad.

6 Bibliografía

- ABELES M, CIMOLI M, LAVARELLO P (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Cepal, Santiago de Chile.
- AGHION P, CAI J, DEWATRIPONT M, DU L, HARRISON A, LEGROS P (2015). *Industrial policy and competition*. *American Economic Journal: Macroeconomics* 7(4):1-32.
- AMITI M, KONINGS J (2007). *Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: Evidence from Indonesia*. *American Economic Review* 97(5):1611-1638.
- AMSDEN AH (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press, Nueva York.
- ANDREONI A, CHANG HJ (2019). *The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management*. *Structural Change and Economic Dynamics* 48:136-150.
- ARZE C (2014). *Industrialización en el Proceso de Cambio. La modernización populista del MAS*. Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo. Cedla, La Paz.
- BANCO MUNDIAL (2020). *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, acceso febrero de 2020.

- BECKER SO, EGGER PH, VON EHRLICH M (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review* 56(4):648-668.
- BLOCK F (2008). Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. *Politics & society* 36(2):169-206.
- BOLIVIA EP (2009). Constitución política del Estado. *Gaceta Oficial de Bolivia* 7, La Paz.
- CARMONA A, ARANDA I (2014). De la Salmuera a la Batería, soberanía y cadenas de valor: un balance de la política de industrialización minera del gobierno del MAS en Bolivia 2006-13. CIS-Vicepresidencia-PNUD, La Paz.
- CEDLA (2018). Más ruido que nueces: análisis de los emprendimientos empresariales del proceso de cambio. *Cedla*, n.º 26, Serie Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo, La Paz.
- CHERIF R, HASANOV F (2019). The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. International Monetary Fund, Washington.
- CIMOLI M, CASTILLO M, PORCILE G, STUMPO G (2017). Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Cepal, Santiago de Chile.
- DE LA CRUZ F (2014). Los Estados desarrollistas en el Este asiático: aportaciones institucionales y límites históricos. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 3(2):26-49.
- DE LA CRUZ F (2016). Estado Desarrollista Humano: los retos de una conceptualización multidimensional. *Investigación y Desarrollo* 24(2):386-410.
- DE LA CRUZ F (2019). Una década de construcción del Estado desarrollista post-neoliberal en Bolivia: luces, sombras y faros. Documento de Trabajo 18. Fundación Carolina, Madrid.
- DECHEZLEPRÊTRE A, EINIÖ E, MARTIN R, NGUYEN KT, VAN REENEN J (2016). Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D. National Bureau of Economic Research. Working paper 22405.
- DELL M, LANE N, QUERUBIN P (2018). The historical state, local collective action, and economic development in Vietnam. *Econometrica* 86(6):2083-2121.
- DEVLIN R, MOGUILLANSKY G (2013). What's new in the new industrial policy in Latin America? En: *The Industrial Policy Revolution*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 276-317.
- DI TOMMASO MR, RUBINI L (2013). Southern China: Industry, Development and Industrial Policy. Contemporary China Series Book 87. Routledge, Nueva York.
- ENDEGNANEW Y, TESSEMA D (2019). Public Investment in Bolivia: Prospects and Implications. Working Paper 19/151. International Monetary Fund, Washington.
- ESCALERA SJ (2010). Industrialización del gas natural en Bolivia. Saga de una ilusión nacional postergada. Manuscrito no publicado. http://www.academia.edu/813312/INDUSTRIALIZACION_DEL_GAS_NATURAL_EN_BOLIVIA, acceso 20 de junio de 2020.
- EVANS PB (1989). Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. *Sociological Forum* 4(4):561-587.
- EVANS PB, HELLER P (2015). Human development, state transformation and the politics of the developmental state. En: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, pp. 691-713.
- FORONDA C, BEVERINOTTI J, SUAZNÁBAR C (2018). Análisis de las características de la innovación en empresas y su efecto en la productividad en Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- GEREFFI G, WYMAN DL (2014). Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia, vol. 1189. Princeton University Press, Nueva Jersey.
- GREENWALD B, STIGLITZ JE (2006). Helping infant economies grow: foundations of trade policies for developing countries. *American Economic Review* 96(2):141-146.
- HAUSMANN R, RODRIK D (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics* 72(2):603-633.
- HAUSMANN R, HWANG J, RODRIK D (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth* 12(1):1-25.
- HAUSMANN R, HIDALGO CA, BUSTOS S, COSCIA M, SIMOES A, YILDIRIM MA (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. MIT Press, Cambridge.
- HIDALGO CA, KLINGER B, BARABÁSI AL, HAUSMANN R (2007). The product space conditions the development of nations. *Science* 317(5837):482-487.

- HOWELL ST (2017). Financing innovation: evidence from R&D grants. *American Economic Review* 107(4):1136-1164.
- INCHAUSTE C (2010). *Hacia una política de industrialización del gas natural en Bolivia*. Cedla, Investigaciones de la Plataforma energética, La Paz.
- JOHNSON C (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press, Palo Alto.
- KALOUPTSIDI M (2017). Detection and impact of industrial subsidies: the case of Chinese shipbuilding. *The Review of Economic Studies* 85(2):1111-1158.
- KHARAS H, KOHLI H (2011). What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies* 3(3):281-289.
- LALL S, CHANG HJ (2014). *Rethinking Development Economics: Technology and Industrial Development in an Era of Globalisation*. Anthem Press, Nueva York.
- LANE N (2016). *Manufacturing revolutions*. Working Paper. Monash University, Melbourne.
- LANE N (2019). *The New Empirics of Industrial Policy*. Monash University, Melbourne.
- LEHMANN SH, O'ROURKE KH (2011). The structure of protection and growth in the late nineteenth century. *Review of Economics and Statistics* 93(2):606-616.
- LIN JY (2012). *New Structural Economics: a Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank, Washington.
- MAXFIELD S, SCHNEIDER BR (eds.) (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Cornell University Press, Nueva York.
- MAZZUCATO M (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press, Nueva York.
- MAZZUCATO M (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. Hachette, Londres.
- MCKAY BM (2018). *Extractivismo agrario. Dinámicas de poder, acumulación y exclusión en Bolivia*. Fundación Tierra, La Paz.
- MDPEP (2018). *Plan estratégico institucional 2016-2020*. La Paz.
- MONGA C, LIN JY (eds.) (2019). *The Oxford Handbook of Structural Transformation*. Oxford University Press.
- MUNCH J, SCHAUR G (2018). The effect of export promotion on firm-level performance. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(1):357-387.
- OBAYA M (2019). *Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Documentos de proyectos. Cepal, Santiago de Chile.
- PONS-BENAIGES O (2017). Did Government Intervention Target Technological Externalities? *Industrial Policy and Economic Growth in Postwar Japan, 1964-1983*. Stanford University, Palo Alto.
- RAMÍREZ-CENDRERO JM (2014). Has Bolivia's 2006-12 gas policy been useful to combat the resource curse? *Resources Policy* 41:113-123.
- RICYT (2009). *El Estado de la Ciencia 2009. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos*. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires.
- STIGLITZ JE, GREENWALD BC (2014). *Creating a Learning Society: a New Approach to GROWTH, DEVELOPMENT, and Social Progress*. Columbia University Press, Nueva York.
- UDAPE (2017). *Dossier de estadísticas sociales y económicas, vol. 27*. http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=203:dossier-de-estadisticas-sociales-y-economicas-vol-27&catid=39&Itemid=64, acceso 20 de junio de 2020.
- VARGAS CA (2014). *Industrialización en el Proceso de Cambio. La modernización populista del MAS*. Cedla Ediciones, La Paz.
- VELARDE JCC, LAFUENTE M, SANGINÉS M (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- WADE R (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, Nueva Jersey.
- WANDERLEY F, COSSIO HV (2018). *Hacia El Desarrollo Sostenible en la Región Andina Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*. Universidad Católica Boliviana San Pablo, La Paz.
- WANDERLEY F, PERES-CAJÍAS J (2018). *Los Desafíos del Desarrollo Productivo en el Siglo XXI. Diversificación, Justicia Social y Sostenibilidad Ambiental*. Universidad Católica Boliviana San Pablo, La Paz.
- WOO-CUMINGS M (ed.) (2019). *The Developmental State*. Cornell University Press, Nueva York.

La contribución del cooperativismo agrario al desarrollo territorial: hallazgos a partir de casos en Chile y Uruguay

Adrián RODRÍGUEZ-MIRANDA
adrianrm@iecon.ccee.edu.uy
Universidad de la República
(Uruguay)

Sofía BOZA
sofiaboza@u.uchile.cl
Universidad de Chile
(Chile)

Aracely NÚÑEZ
ivone.nunez@ug.uchile.cl
Universidad de Chile
(Chile)

Agricultural cooperatives' contribution to territorial development: findings from cases in Chile and Uruguay

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Marco conceptual**
 - 2.1. Dimensión productiva**
 - 2.2. Dimensión social**
 - 2.3. Dimensión institucional y política**
 - 2.4. Participación y organización colectiva**
- 3. Metodología y presentación de los casos**
 - 3.1. Materiales y métodos**
 - 3.2. Descripción general de los casos de estudio**
 - 3.2.1. Situación y contexto institucional de las cooperativas agrícolas en Chile y en Uruguay**
 - 3.2.2. Cooperativa Agraria Limitada de Maldonado (Calima)**
 - 3.2.3. Cooperativa Intercomunal de Peumo (Coopeumo)**
- 4. Resultados**
 - 4.1. Análisis de la contribución de las cooperativas al desarrollo territorial**
 - 4.1.1. Dimensión productiva**
 - 4.1.2. Dimensión social y comunitaria**
 - 4.1.3. Dimensión institucional y política**
 - 4.1.4. Participación y organización colectiva**
- 5. Conclusiones**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**

La contribución del cooperativismo agrario al desarrollo territorial: hallazgos a partir de casos en Chile y Uruguay

Adrián RODRÍGUEZ-MIRANDA
adrianrm@iecon.ccee.edu.uy
Universidad de la República
(Uruguay)

Sofía BOZA
sofiaboza@u.uchile.cl
Universidad de Chile
(Chile)

Aracely NÚÑEZ
ivone.nunez@ug.uchile.cl
Universidad de Chile
(Chile)

Agricultural cooperatives' contribution to territorial development: findings from cases in Chile and Uruguay

Citar como/cite as:

Rodríguez-Miranda A, Boza S, Núñez A (2021). La contribución del cooperativismo agrario al desarrollo territorial: hallazgos a partir de casos en Chile y Uruguay. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):34-60.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.554

Resumen

El cooperativismo agrario es un fenómeno arraigado en América Latina, al tiempo que el desarrollo territorial está cada vez más presente en las políticas públicas y en las estrategias de las comunidades. El presente artículo tiene como objetivo analizar las prácticas y visiones de los socios de dos cooperativas agrarias en Chile y Uruguay, desde un marco conceptual elaborado para examinar la contribución del cooperativismo agrario al desarrollo territorial en cuatro dimensiones: productiva, social-comunitaria, político-institucional y participación-movilización. El caso uruguayo muestra una cooperativa más proclive a asumir un rol de agente transformador del territorio, mientras que, en el caso chileno, la relación con el territorio es más indirecta y en lógica de «derrame». Estos resultados deben ser interpretados en consideración de los diferentes contextos institucionales y políticas públicas que operan en cada caso. Ello abre una interesante agenda de investigación sobre las relaciones entre cooperativismo, desarrollo territorial y políticas públicas.

Palabras clave: cooperativismo, agricultura, desarrollo territorial, Chile, Uruguay.

Abstract

Agricultural cooperatives are a deeply rooted phenomenon in Latin America, while territorial development is increasingly present in public policies and in communities' strategies. This article aims to analyze the practices and visions of the members of two agricultural cooperatives in Chile and Uruguay, on the basis of a conceptual framework drawn up, to identify the contribution of agricultural cooperatives to territorial development in four dimensions: productive, social-community, political-institutional, and participation-mobilization. The Uruguayan case shows a cooperative more committed to the development of its territory; while, in the Chilean case, the relationship with the community is more indirect and based on the approach of the «trickle-down» effect. These results must be interpreted considering the different institutional contexts and related public policies in each case. The latter opens an interesting research agenda on the relations between agricultural cooperatives, territorial development, and public policies.

Keywords: cooperatives, agriculture, territorial development, Chile, Uruguay.

1 Introducción

La agricultura familiar, presente en el 98 % de las explotaciones a nivel mundial, enfrenta limitantes en su acceso tanto a recursos productivos como a canales de comercialización (FAO 2015, 2017; Graeub *et al.* 2016). Sin embargo, la agricultura familiar es resiliente incluso en condiciones muy desfavorables, dada su capacidad de adaptación (Bosc *et al.* 2018). Por otra parte, las cooperativas se plantean como una opción para los agricultores para alcanzar economías de escala, acceder a capital de inversión y mejorar la inserción en mercados formales (Vásquez-León *et al.* 2017). Las cooperativas frente a otras figuras empresariales son destacadas como más adaptadas para generar desarrollo económico y social en sus territorios (Salazar 2017, Segura y Céspedes 2017).

Los principios cooperativos son ilustrativos de esta doble faz: por un lado, operando para alcanzar los objetivos de sus socios y, por otro, con el espíritu de ser un aporte a su entorno. Respecto a lo primero, y tomando como referencia los principios recogidos por la Alianza Cooperativa Internacional (2018), la cooperativa es una organización autónoma e independiente de autoayuda, con asociación voluntaria, abierta, control democrático por parte de los socios y contribución equitativa en el capital. Asimismo, según estos principios, las cooperativas se caracterizan por educar hacia dentro y hacia fuera de ella, cooperar con otras cooperativas y trabajar para el desarrollo comunitario.

Por su parte, el enfoque del desarrollo territorial es cada vez más importante dentro de la planificación del desarrollo y las políticas públicas en América Latina. En particular, es el enfoque que asumen las propuestas que buscan compatibilizar crecimiento con equidad y sostenibilidad, situando al territorio como espacio privilegiado de construcción de estrategias de desarrollo inclusivo y sostenible (Cepal 2017, 2019a). En este sentido, es de gran interés entender cómo puede interactuar el cooperativismo con el desarrollo territorial, sobre todo en territorios donde tiene un fuerte e histórico arraigo. Esa relación debería ser fructífera y encontrar múltiples puntos de encuentro, ya que el desarrollo territorial es un proceso que promueve la construcción social del territorio, a través de la creación de redes, instituciones y capital social (Albuquerque 2015), permitiendo pasar de la noción abstracta de desarrollo y de las agendas globales a su concreción efectiva (Cepal 2017). Sin embargo, se nota una ausencia de un diálogo más directo entre los enfoques en nuestra región, que se evidencia, por ejemplo, en los recientes documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (Cepal), que proponen planificación y estrategias de desarrollo territorial (también rural), pero donde las cooperativas no aparecen en el menú (Cepal 2017, 2019a, 2019b).

Dando cuenta de la importancia de construir puentes, en el presente artículo vamos a tomar en consideración los casos de dos

cooperativas agrarias: una en Chile y otra en Uruguay. A través del estudio de estos casos, nos proponemos contestar algunas preguntas. *¿Cómo se relacionan los socios con la cooperativa y cómo entienden el rol de esta en su entorno?* Más en general, *¿cómo pueden las cooperativas contribuir al desarrollo territorial?*

La elección de casos en Chile y Uruguay se debe, en primer lugar, a que existen diversos puntos en común que facilitan la comparación. Se trata de los países con mayor producto interno bruto (PIB) per cápita de América Latina, siendo los únicos considerados de ingreso alto por el Banco Mundial. Por otro lado, para ambos países, el sector agrícola es muy relevante en sus exportaciones, así como para la economía de muchas de sus regiones/departamentos. En ambos países hay, además, una larga tradición de cooperativismo en el medio agrario.

Sin embargo, existen diferencias, que es previsible introduzcan matices de interés en determinados aspectos. En ello destacan en especial los indicadores de desigualdad (Sánchez-Ancochea 2020). Uruguay tiene un índice de Gini de 0,391, el cual es notoriamente inferior al de Chile, de 0,454, siendo el país más equitativo en ingreso de la región (Cepal 2019c). En efecto, el balance Estado-mercado en sus economías es muy distinto entre ambos países, con Uruguay con un modelo más cercano al estado de bienestar y Chile mucho más próximo al neoliberalismo con un Estado subsidiario. Mientras que, en Chile, la dictadura (1973-1990) supuso un cambio radical de las políticas económicas realizadas hasta inicios de los años setenta, en cambio, en Uruguay, a pesar del retroceso que supuso la dictadura (1973-1985), la nueva institucionalidad no fue tan rupturista y la sociedad logró conservar elementos relevantes del modelo anterior retomando, desde la apertura democrática, la senda del estado de bienestar y el rol de las políticas públicas (Rodríguez Weber 2016, Castiglioni 2018, Bogliaccini 2019).

Dentro de este contexto, en la investigación realizada, se analizan, como fue señalado, dos cooperativas agrarias desde una perspectiva teórica, lo que propone mirar la contribución de las cooperativas al desarrollo territorial en cuatro dimensiones: productiva, social-comunitaria, político-institucional y de participación y movilización social. De esta forma, se realiza el esfuerzo de poner en diálogo al cooperativismo con el desarrollo territorial, no solo desde la práctica en terreno, sino desde la construcción de bases conceptuales.

2 Marco conceptual

En esta investigación, se asume que el enfoque del desarrollo territorial (y, en específico, el desarrollo territorial rural) tiene importantes puntos de contacto con la economía social y el cooperativismo (Vázquez Barquero 2018). A continuación, se argumenta so-

bre la complementariedad y sinergia entre dichos conceptos, para terminar proponiendo cuatro dimensiones para analizar las relaciones e integración entre ambos enfoques.

Podemos decir que el desarrollo territorial es un proceso que involucra transformaciones en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en los territorios (Magri *et al.* 2015). Como lo plantea la Cepal (2017), en relación con la desafiante Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para pasar de la idea abstracta de desarrollo a la acción colectiva para la transformación, se requiere de compromiso, sentido de pertenencia y el despliegue efectivo de los recursos necesarios para alcanzar las metas acordadas. En la construcción de ese compromiso, «el territorio desempeña el papel de célula y escala básica, pilar de un andamiaje complejo, en donde han de ponerse en movimiento las más variadas escalas de la geografía y de la acción humana» (Cepal 2017, p. 12).

Desde la visión del desarrollo territorial rural, el territorio es una construcción social y no un espacio objetivamente existente, en virtud de variables físicas o económicas (Schejtman y Berdegué 2004, Guillén *et al.* 2010). En ello, a partir de la década de los noventa, el desarrollo rural ya no es entendido como el tránsito hacia lo urbano, sino que toma en cuenta la complejidad y dinamismo de estos territorios; se impone, por tanto, una visión sistémica en el marco del enfoque conocido como «nueva ruralidad» (Gaudin 2019). En el sistema territorial rural, no solo hay unidades productivas, sino que existe un entramado complejo de relaciones, expresado en redes territoriales integradas por diversos actores, locales y externos. En los territorios rurales, estos actores son los productores agrícolas, pero también los agentes económicos no agrícolas; los actores del medio rural, pero también del medio urbano; los referentes sociales; las organizaciones de la comunidad, y las representaciones de diversos colectivos. En ello, las redes son fundamentales para impulsar las reformas institucionales necesarias para el desarrollo, difundir la innovación y promover la adaptación a las exigencias de los mercados, así como llevar a cabo las actividades de servicios y productivas no agrícolas de soporte para el propio desarrollo agrícola (Schejtman y Berdegué 2004, Méndez 2006).

Dentro de esas redes y alianzas, Arocena y Marsiglia (2017) plantean que es necesario que surja el liderazgo de actores con capacidad de llevar adelante tres tipos de acciones. La acción innovadora supone el motor del cambio en un territorio. La acción concertante, por su parte, permite establecer mínimos de cooperación y un consenso en torno a un proyecto colectivo. Por último, se encuentra la acción crítica, que requiere de actores con capacidad de cuestionar el proceso, dando lugar a reflexión y revisión. Las cooperativas agrarias, junto a otros actores, pueden ser muy relevan-

tes para llevar adelante estas acciones necesarias para el desarrollo territorial.

En el mismo sentido, Ferrés *et al.* (2010) plantean que el cooperativismo agrario puede contribuir al entorno en diversas dimensiones: aportando a la creación de valor y al fortalecimiento del tejido productivo local, promoviendo la permanencia de la población en el medio rural y mejorando el acceso a servicios (educación, salud, transporte o electricidad, entre otros). En lo político-institucional, las cooperativas tienen el potencial de aportar al diseño e implementación de políticas que promuevan el desarrollo del territorio.

Desde estas miradas integrales, la transformación productiva no es un fin en sí mismo; forma parte de un proyecto mayor, que involucra otras transformaciones, como la social e institucional del territorio (Schejtman y Berdegué 2004). Por lo tanto, el desarrollo territorial y el cooperativismo coinciden en la búsqueda de promover nuevos modos de relaciones para producir en el territorio, para generar mayor valor y, además, lograr capacidad de decisión sobre el uso de los excedentes económicos generados; es decir que, aunque no es la única forma de lograrlo, el cooperativismo podría tener gran potencial para generar endogeneidad en el desarrollo: en el plano político, tecnológico, económico y cultural (Boisier 1993). Sin embargo, de acuerdo con el concepto de desarrollo endógeno, la forma de organizar la producción puede asumir múltiples modos, lo que dependerá de las características históricas, sociales y culturales de cada territorio, sin que existan recetas.

La posible sinergia entre desarrollo territorial y cooperativismo puede tener una importancia crítica para los territorios rurales en el contexto de la globalización. En efecto, estos territorios se enfrentan al desafío de reconstruir sus economías y dinamizar sus sociedades locales para responder a las nuevas condiciones de las cadenas globales de valor (Méndez 2006). La reconfiguración de la producción a escala global y los impactos de la nueva tecnología y el monocultivo, que permiten una gran capacidad de aumentar la producción, también generan problemas que afectan, sobre todo, a los pequeños productores, como la exclusión, la pobreza y la distribución desigual de la tierra (García-García 2017), así como conflictos ambientales (Brugger y Dávila 2013). En consideración de estos importantes desafíos a los que se enfrentan los territorios rurales, dada su identificación territorial, el fomento de las cooperativas agrarias puede constituir un pilar estratégico de las políticas públicas para promover el desarrollo rural y la capacidad emprendedora (Buendía-Martínez y Côté 2014).

En función a lo planteado, las cooperativas pueden aportar a su entorno y al desarrollo territorial en cuatro dimensiones: *i)* productiva, *ii)* social, *iii)* institucional y política y *iv)* participación y movilización. En la figura 1, se ilustra este planteamiento. Con esta in-



Figura 1
 Contribución de las cooperativas al desarrollo territorial
Fuente: elaboración propia de los autores.

vestigación se analiza, a partir del estudio de dos cooperativas en Chile y Uruguay, en qué medida el cooperativismo agrario contribuye efectivamente a esas cuatro dimensiones.

2.1. Dimensión productiva

El desarrollo económico local denota un proceso de acumulación de capital y cambio estructural que ocurre en un contexto socioterritorial particular, donde adquiere un carácter endógeno dado por la innovación productiva, organizacional y social (Vázquez Barquero 2005, Méndez 2006). En este contexto, la innovación se entiende como un proceso de construcción colectiva, en el que tienen especial importancia las redes y vínculos entre actores para generar capacidades de adaptación a los cambios y aprovechar las oportunidades que se presentan (Vázquez Barquero 2018). A su vez, para los territorios rurales, el desafío productivo requiere aún de mayores esfuerzos para generar procesos endógenos y sostenibles. Schejtman y Berdegú (2004) proponen como estrategia el desarrollo territorial rural, entendido como proceso de transformación productiva para la articulación competitiva y sustentable de la economía territorial con mercados dinámicos.

Para abordar tales retos, el cooperativismo podría eventualmente ofrecer mejores respuestas frente a formas de organización productiva más tradicionales —sin perjuicio de que estas también generan un aporte positivo al desarrollo territorial—, debido a su flexibilidad, estabilidad operativa, capacidad distributiva y facilidad de comunicación y cooperación con otros actores (García-García 2017).

Según Méndez (2006), los territorios que han afrontado con mejores resultados el reto global de la competitividad son, en general, los que han sido capaces de impulsar y sostener procesos de innovación económica y social a partir de la construcción territorial de redes productivas. Las cooperativas, de acuerdo con su naturaleza y principios, deberían estar llamadas a ser actores clave en el tejido de estas redes y en la articulación con el entramado local (público y privado).

2.2. Dimensión social

El desarrollo local otorga fundamental importancia al contexto extraeconómico, dado por la organización social, la historia y las instituciones de cada territorio (Aydalot 1986; Becattini 2006; Méndez 2006; Vázquez Barquero 1988, 2005). Incluso algunos autores van más allá y plantean que el desarrollo territorial es un proceso que promueve la construcción social del territorio como espacio privilegiado para acordar e implementar las estrategias de desarrollo (Alburquerque 2015, Cepal 2017).

Las cooperativas cumplen en sus comunidades diferentes roles sociales, con gran impacto sobre el desarrollo de su entorno (Segura y Céspedes 2017). Más allá del conjunto de socios y la actividad específica que involucra al rubro productivo, hay autores que señalan que las cooperativas generan mayores beneficios sociales y económicos para los territorios donde se localizan, en comparación con las empresas tradicionales (Salazar 2017).

2.3. Dimensión institucional y política

Las estrategias locales requieren del desarrollo de capacidades endógenas, que no son sencillas de construir en territorios fragmentados, con vulnerabilidad social y económica. Esto explica el énfasis de Schejtman y Berdegué (2004) en destacar que, además de la transformación productiva, el desarrollo territorial rural requiere de una transformación en las instituciones; es decir, hay que modificar las reglas de juego, formales e informales, que reproducen la exclusión del proceso y de los beneficios de la transformación productiva. Más en general, las instituciones son muy relevantes, porque pueden potenciar u obstaculizar el desarrollo de los territorios. En efecto, el éxito del desarrollo territorial depende, en gran medida, de la capacidad de los actores locales para ponerse de acuerdo sobre determinadas metas comunes y de la participación de la comunidad en el control del proceso de desarrollo, todos factores que son muy afectados por el marco institucional (Vázquez Barquero y Rodríguez-Cohard 2016). En ese sentido, las políticas y estrategias de desarrollo local deben considerar especialmente, en su diseño e implementación, las capacidades institucionales de cada territorio (Rodríguez-Pose 2013).

2.4. Participación y organización colectiva

El desarrollo no se puede lograr extrapolando modelos que tuvieron éxito en otros territorios; se basa en un proceso propio de construcción colectiva que requiere de la movilización de los actores y de la propia comunidad local (Albuquerque 2015, Magri *et al.* 2015, Vázquez Barquero 2018). En este sentido, la participación y movilización local son factores fundamentales para generar condiciones que permitan que los territorios pasen de ser objetos a ser sujetos de desarrollo (Boisier 1993). En efecto, el desarrollo territorial conlleva procesos de acción transformadora impulsados desde las comunidades locales, pero que, en última instancia, responden a principios y valores que son los que orientan las acciones (Tomaney *et al.* 2011). Las cooperativas pueden ser herramientas con mucho potencial para alcanzar los objetivos de desarrollo que la sociedad local se traza, en función de principios y valores compartidos.

3

Metodología y presentación de los casos

3.1. Materiales y métodos

Los resultados del presente artículo se estructuran a partir de un estudio comparado de dos casos de cooperativas agrícolas: Copeumo, en Chile, y Calima, en Uruguay. La información fue obtenida de entrevistas en profundidad a socios y gerencia de ambas cooperativas, realizadas durante los meses de octubre y noviembre de 2019. La selección de las dos cooperativas siguió los siguientes criterios: *i)* que tuvieran historia y arraigo en una determinada región, con sentido de pertenencia e identidad; *ii)* que tuvieran tamaños significativos para el contexto nacional de cada país y fueran comparables entre sí; *iii)* que se contara con acceso a la directiva de la cooperativa y a los socios, para poder realizar el trabajo de campo. A partir de la selección de los casos se realizaron, en primer lugar, reuniones con las directivas de las cooperativas, con el fin de obtener información amplia sobre la historia, actividad actual y perspectivas futuras, desde la visión que conduce a la organización. La selección de los socios entrevistados siguió el criterio de muestreo en la investigación cualitativa, que es conducido de manera intencional (Quintana 2006), buscando casos que sean ricos en la diversidad de situaciones y visiones dentro de la cooperativa (considerando como criterios el género, la edad, la participación y el involucramiento en la cooperativa, así como la antigüedad). En ello, no se busca la representatividad estadística, sino obtener información lo más completa y diversa posible respecto de la explicación del fenómeno. Para comprobar que el número de entrevistas fue el adecuado, utilizamos el método de saturación, que consiste en observar si las entrevistas adicionales van aportando ideas nuevas respecto a las anteriores o si se empiezan a repetir, momento en el que entrevistas adicionales no aportarán infor-

mación sustantiva (Charmaz 2006). En total, se realizaron 19 entrevistas en profundidad, que corresponden a 7 socios en Coopeumo y 8 en Calima, así como a sus gerentes y a un miembro del equipo técnico, en cada caso. Asimismo, para contar con información de contexto relevante para facilitar la interpretación de los resultados, se realizaron reuniones con las gerencias de entidades relacionadas a nivel nacional, como la Confederación Nacional de Federaciones de Cooperativas y Asociaciones Silvoagropecuarias en Chile y la Confederación de Cooperativas Agropecuarias en Uruguay. A su vez, se solicitó información al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile y al Instituto Nacional del Cooperativismo en Uruguay. La información en las entrevistas a los agricultores se complementa, por otro lado, con notas de campo tomadas en terreno y en documentos y datos recabados por los investigadores, así como facilitados por la gerencia de las cooperativas. Todo ello conformó el conjunto de datos que se examinó y se fue uniendo, en lo que Schettini y Cortazzo (2015) identifican como los «vínculos» básicos en la investigación cualitativa.

En el cuadro 1 se presenta el detalle de los entrevistados en las dos cooperativas.

Entrevistado	Género	Edad	Participación*	Actividad
Coopeumo 1	Hombre	60+	Baja	Horticultor-maíz
Coopeumo 2	Hombre	60+	Alta	Horticultor-maíz
Coopeumo 3	Hombre	60+	Alta	Agricultor-ciruelo
Coopeumo 4	Hombre	40-50	Baja	Horticultor-maíz, tomate
Coopeumo 5	Hombre	40-50	Alta	Horticultor-maíz, zapallo
Coopeumo 6	Hombre	40-50	Alta	Horticultor-maíz, zapallo
Coopeumo 7	Hombre	60+	Baja	Horticultor-maíz
Coopeumo 8	Hombre	60+	Alta	Gerente
Coopeumo 9	Hombre	20-30	Alta	Técnico
Calima 1	Hombre	60+	Alta	Ganadero
Calima 2	Hombre	50-60	Baja	Ganadero
Calima 3	Mujer	50-60	Baja	Ganadera y horticultora
Calima 4	Hombre	60+	Alta	Lechero
Calima 5	Hombre	50-60	Alta	Ganadero-vivero
Calima 6	Mujer	20-30	Alta	Ganadera
Calima 7	Hombre	60+	Alta	Ganadero
Calima 8	Hombre	50-60	Baja	Ganadero
Calima 9	Hombre	50-60	Alta	Gerente
Calima 10	Hombre	40-50	Alta	Técnico

* «Alta», cuando el entrevistado participa en comisiones, iniciativas, proyectos o tiene algún cargo de responsabilidad en la cooperativa. En caso contrario, la participación es «baja».

Cuadro 1
Características generales de los entrevistados

Las entrevistas fueron semiestructuradas. Las preguntas abordaron los siguientes temas: *i)* identificación general, *ii)* inserción en la cooperativa, *iii)* visión y opinión sobre la actividad y desempeño de la cooperativa, *iv)* visión sobre la relación y rol de la cooperativa en su territorio y *v)* principales oportunidades y desafíos de la cooperativa actuales y a futuro.

Las respuestas fueron transcritas y codificadas. En este tipo de proceso, el investigador extrae la información más relevante, desarrolla conceptos y establece relaciones, ayudando con ello a entender el fenómeno que estudiar (Glaser y Holton 2004, Schettini y Cortazzo 2015). Tras una primera codificación de las entrevistas, se calculó una matriz de coocurrencias para evaluar relaciones entre los códigos individualizados y, de esa manera, poder apoyar la asignación de dichos códigos a cada dimensión en el marco conceptual y evitar redundancias. Este procesamiento se realizó con el *software* Atlas.ti 7.

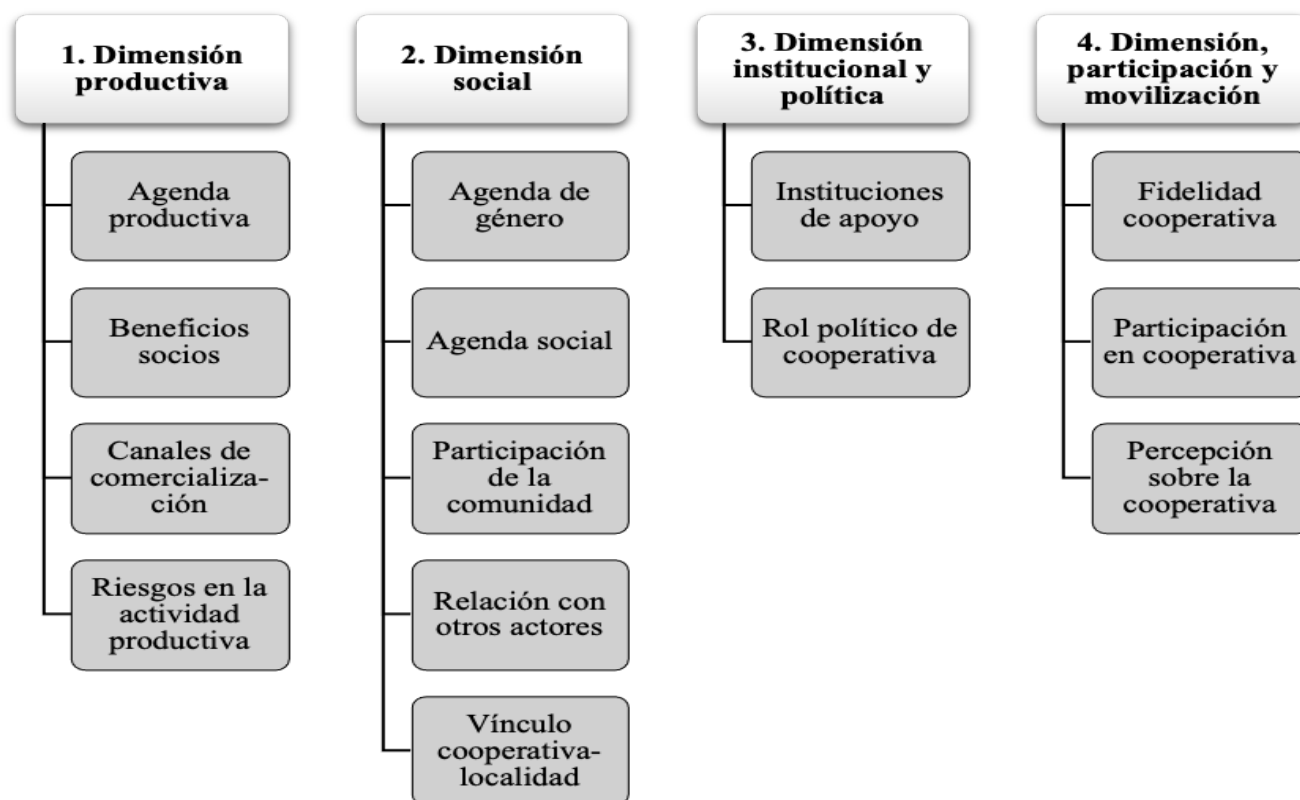


Figura 2
Familias de códigos y asignación a las dimensiones del estudio
Fuente: elaboración propia de los autores.

En la figura 2, se muestra cómo se asignan cada una de las familias de códigos con los que organizamos los textos transcritos de las entrevistas a cada una de las cuatro dimensiones en nuestro estudio. Hay una categoría adicional, que no se recoge como dimensión *per se*, que corresponde a códigos que se usaron como información de contexto, en específico, historia de la cooperativa y proceso de ingreso del entrevistado a la cooperativa.

3.2. Descripción general de los casos de estudio

3.2.1. Situación y contexto institucional de las cooperativas agrícolas en Chile y en Uruguay

Según información del Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop), en 2018, había 125 cooperativas agrarias en todo el Uruguay. Se estima que entre un 32 y un 52% de los establecimientos de la pequeña agricultura uruguaya pertenecen a cooperativistas. Según información facilitada por Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), se estima que las cooperativas producen un 15% de la soja y la lana nacional (en este último caso, con planta propia de producción industrial de tops). En lechería, la principal cooperativa del país, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole), concentra aproximadamente el 70% del procesamiento y de las exportaciones de lácteos del país. De hecho, es la principal empresa exportadora de bienes a nivel nacional.

En Chile, según el Ministerio de Economía, en 2019 el cooperativismo agrícola totaliza 1286 cooperativas registradas, de las cuales solo 288 son reconocidas como activas, es decir, que han presentado algún tipo de antecedente al Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía en los últimos cinco años. La región de la Araucanía, aquella con menor nivel socioeconómico en Chile, concentra un tercio de las cooperativas agrícolas activas. Los tres rubros con una especial participación de las cooperativas son el apícola, el lechero y el pisquero. Las cooperativas apícolas administran más de 454 000 colmenas, cuya producción se exporta en un 90%. En el caso de las pisqueras, concentran el 95% de las ventas. En el rubro lechero, destaca la cooperativa Colun, que concentra el 80% de la producción cooperativa de leche y derivados, cuenta con la planta procesadora más importante del país y es la segunda exportadora de lácteos a nivel nacional.

Como en otros países de América Latina, en Chile y Uruguay, en el período de la dictadura militar, se produjo una involución de los movimientos sociales (OIT 2012). No obstante, para el cooperativismo, este retroceso es mayor en Chile que en Uruguay. Mientras que, en Chile, no se crean nuevas cooperativas durante la dictadura (Nayan *et al.* 2012), en Uruguay, a pesar del Gobierno *de facto*, el sector continuó desarrollándose. Por otra parte, Uruguay sale de la dictadura antes que Chile, en 1985. En los primeros años tras el retorno a la democracia, el cooperativismo chileno se caracterizó por avanzar de forma autónoma, siendo su fortalecimiento de baja prioridad para el Estado (Radrigán *et al.* 1998). En el caso de Uruguay, las políticas neoliberales de los noventa también hicieron mermar los apoyos desde el Estado al sector cooperativo (Martí 2011). Sin embargo, el movimiento cooperativo agrario tuvo músculo para generar condiciones para un posterior impulso.

A diferencia de lo sucedido en décadas pasadas, en ambos países el movimiento cooperativo agrario ha recibido recientemente el

apoyo desde las instituciones. En el caso de Uruguay, se destaca la importancia de la Ley General de Cooperativas número 18407 de octubre de 2008, con la cual se regula la constitución, principios, organización y funcionamiento de las cooperativas, creando mejores condiciones para su desarrollo. Asimismo, se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo, que pasa a concentrar la ejecución de la política nacional destinada a las cooperativas. El Inacoop ha potenciado y desarrollado una gran variedad de instrumentos y programas de apoyo al cooperativismo que hoy están vigentes; por ejemplo, el Fondo de Fomento Cooperativo (Fomcoop), para financiar proyectos de capacitación, formación y promoción de los principios y valores cooperativos; el Fondo Rotatorio Especial (Frecoop), con el objetivo de cofinanciar proyectos de inversión para el desarrollo de cooperativas, en cualquiera de sus modalidades; el Fondo para el Desarrollo (Fondes), creado más recientemente, con la ley número 19337 de 2015, para dar apoyos a proyectos de economía social y solidaria; el programa Procoop, que surge por un convenio entre el Inacoop, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, con la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas como socio, y que capacita y asiste técnicamente a las cooperativas y precooperativas para poder fortalecer su gestión y desarrollo. A su vez, hay programas de becas, así como programas con presencia en el territorio, que brindan información sobre el apoyo técnico y financiero disponible.

En el caso de Chile, la ley que rige el funcionamiento de las cooperativas es la Ley General de Cooperativas (LGC) número 19832, promulgada en 2003, cuya última versión fue actualizada en enero de 2016. Los cambios a la Ley de Cooperativas en 2016 facilitan su constitución disminuyendo a 5 personas el número mínimo de socios y, en aquellas por debajo de 20, se puede prescindir del consejo de administración y de la junta de vigilancia. Sin embargo, no se considera la creación de un organismo público específico de apoyo al sector cooperativo ni a la economía social en su conjunto, lo que, en definitiva, mantiene el fomento a través de las instituciones ligadas al rubro productivo y, en especial, a los organismos dependientes del Ministerio de Agricultura. Estos han actuado a través de programas específicos de apoyo mediante ayudas financieras, asesoría y soporte a la innovación principalmente. Recientemente, el Ministerio de Agricultura ha lanzado el Plan Nacional de Asociatividad «Unidos somos +». Este promueve el denominado «cooperativismo moderno», el cual implica comercializar en conjunto para integrarse, de manera competitiva, a las cadenas de valor, pero manteniendo la obtención de resultados que correspondan a los esfuerzos individuales (Ministerio de Agricultura 2019).

3.2.2. Cooperativa Agraria Limitada de Maldonado (Calima)

Calima fue fundada en 1954 y se encuentra ubicada en la ciudad de San Carlos (34°48'00"S 54°55'00"O), en el departamento de Maldonado, pero con influencia también en departamentos veci-

nos como Lavalleja y Rocha. Es una cooperativa ganadera histórica en el país que, como otras, sufrió mucho la crisis del sector cooperativo en los años noventa (Bertullo *et al.* 2003), cuando desaparece la Central Cooperativa de Carnes (cooperativa de segundo nivel que había sido creada en 1978), dejando a las cooperativas socias, como Calima, descapitalizadas y al borde del cierre hacia finales de los noventa. A pesar de haber perdido su capital e infraestructura, Calima resiste gracias a un núcleo de socios comprometidos y al apoyo brindado por la Cooperativa Nacional de Productores Lecheros para el acopio y distribución de insumos. En el nuevo siglo, se logra la recuperación de la cooperativa y la compra de la sede actual, donde funciona su centro de almacenaje y distribución de insumos y servicios a los socios. De esta forma, se pasa de menos de 100 socios, a los que había caído con la crisis, a un total de 224 en 2015. En la actualidad, los socios han superado los 350, fruto de un importante crecimiento en los últimos cuatro años. Los socios son, en su mayoría, productores ganaderos de pequeño y mediano tamaño, localizados en un radio de hasta cincuenta kilómetros de la ciudad de San Carlos. En general, se dedican a la cría vacuna, pero muchos también producen lana. En mucha menor medida, algunos hacen agricultura (como soja y olivo). La cooperativa tiene como misión ofrecer servicios ágiles y de calidad a sus productores socios, como provisión de insumos productivos y servicios, asistencia técnica y acceso a créditos. Más allá de esta misión fundamental, de acuerdo con su consejo directivo y los documentos oficiales de la cooperativa, Calima se propone ser una organización líder en la promoción del desarrollo rural, social y económico de su área de influencia y del país. Una muestra de esto es que, desde la anterior administración del Gobierno nacional, Calima fue designada por el Ministerio de Ganadería como «agente territorial de desarrollo rural». Esto significa que la cooperativa es ejecutora de políticas de desarrollo rural dictadas por el Ministerio, así como por otros organismos públicos (para lo que recibe partidas especiales para cubrir el coste de gestión en cada proyecto o programa). Respecto a la forma de comercialización, los productores pueden hacerlo por su cuenta, pero también la cooperativa ofrece el servicio a través de acuerdos con importantes escritorios rurales, que colocan el ganado en frigoríficos para la exportación. En lo que se refiere a la producción de lana, toda la comercialización se realiza a través de Calima, por medio de la Central Lanera Uruguaya (cooperativa nacional de segundo grado, con el objetivo de exportar directamente).

3.2.3. Cooperativa Intercomunal de Peumo (Coopeumo)

La cooperativa campesina de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins tiene su sede en la comuna de Peumo (34°24'00"S 71°10'00"O), a 150 kilómetros al sur de la ciudad de Santiago. Coopeumo es una de las cooperativas agrícolas más grandes y con más tradición de Chile. Fue fundada en 1969, al albor de la Reforma Agraria (1962-1973). La cooperativa ve comprometida su actividad du-

rante los primeros años de la dictadura militar, estando intervenida de 1973 a 1980, hasta que profesionales vinculados a la Iglesia católica recuperaron su administración. Poco después, Coopeumo obtiene fondos internacionales, con los que inicia un sistema de créditos y, posteriormente, de venta de insumos a precios preferentes. Los créditos que otorga Coopeumo en esa época tenían como objetivo dotar a los agricultores de los recursos necesarios para que activaran su producción, dado que se estaba acentuando el abandono predial en la zona y la venta de tierras. Paralelamente, Coopeumo empieza a adquirir bienes de otras cooperativas cercanas que estaban desapareciendo, pasando a ser una cooperativa intercomunal. En la actualidad, Coopeumo tiene un total de 360 socios, los cuales pertenecen a las comunas de San Vicente de Tagua Tagua, Peumo, Las Cabras y Pichidegua (donde está la mayor parte). La principal labor que declara Coopeumo es la prestación de servicios a sus socios: insumos, asistencia técnica, crédito, comercialización y asistencia tributaria contable, entre otros. El margen que obtiene mediante dichas prestaciones —en especial, la venta de insumos a socios y externos— financia su funcionamiento. En ello, la gerencia se apoya en una treintena de profesionales para cubrir las distintas áreas de trabajo. Asimismo, Coopeumo cuenta con un total de cinco locales distribuidos en el territorio: uno en Peumo, tres en Pichidegua y uno en Las Cabras. El principal rubro productivo de los socios de Coopeumo es el maíz; otros de importancia son el trigo, las hortalizas (por ejemplo, tomate y papas) y los frutales (por ejemplo, naranjos, paltos y ciruelas). Los principales canales comerciales de Coopeumo son la agroindustria y el mercado mayorista, pero también participa en las compras públicas para la alimentación escolar a partir de una alianza con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), realiza ventas a supermercados (Jumbo) e incluso tiene experiencia en la exportación; por ejemplo, de ciruelas, cítricos y paltas. Además del acceso a los servicios ya señalados, los socios de Coopeumo reciben otros beneficios, como un seguro de vida, un convenio de salud y el acceso a infraestructura; en ello destaca una romana de pesaje, unos puntos de venta fijos y unos camiones de distribución a predio de combustible, ordenadores e Internet. La cooperativa ha facilitado, de hecho, la conectividad a la red no solo para sus socios, sino en todo su territorio. A su vez, Coopeumo participa en proyectos con instituciones públicas y con la Academia con frecuencia.

4 Resultados

A partir de un análisis de nube de palabras (véase figura 3) de las entrevistas en cada caso, se observan similitudes y algunos matices. En primer lugar, las dos primeras palabras que más se repiten son «productores» y «socios», en el caso uruguayo, y «socios» y

«nosotros», en el caso de Chile. Se insinúa la importancia del vínculo socio-cooperativa y la función de la cooperativa para apoyar la actividad productiva. Si miramos las 10 primeras palabras en cada caso, aparecen conceptos que refuerzan la importancia del rubro productivo, del productor y la idea de un colectivo de «socios». En Calima, aparecen las palabras «todos», «trabajo», «ganadería», «comprar», «rubro» y «nosotros». En Coopeumo, se encuentran las palabras «ventas», «agricultores», «gente», «todos», «beneficios», «maíz», «trabajo» y «agua». Dentro de estas coincidencias en las 10 categorías más mencionadas, aparece un concepto en Calima que no está presente de la misma forma en Coopeumo; se trata de «zona», que representa el concepto de entorno y territorio. Sin poder extraer de esto por sí solo grandes conclusiones, es un primer indicio para nuestro análisis. En Calima, además de «zona» en el lugar 7, aparecen «San Carlos» en el lugar 15, «Maldonado» en el 21, «departamento» en el 56 y «región» en el lugar 61. Por su parte, en Coopeumo recién aparece la mención al entorno con la palabra «comuna» en el lugar 75 y «Peumo» en el 178.



Figura 3
Nubes de palabras a partir de los discursos de los entrevistados
Fuente: elaboración propia de los autores.

4.1. Análisis de la contribución de las cooperativas al desarrollo territorial

4.1.1. Dimensión productiva

Como sugería el primer análisis de las nubes de palabras, en ambos casos, uno de los aspectos que más se destaca de las cooperativas son los servicios prestados a sus asociados, lo cual se traduce en compras de insumos, asesorías o acceso a infraestructura, entre otros. Respecto a las compras de insumos, para los productores, resulta muy importante que las cooperativas les den facilidades de pago, destacando la mayor flexibilidad y mejores condiciones frente a lo que ofrece el mercado tradicional:

[...] el vínculo más importante, aunque te parezca mentira, es el de la compra de los insumos, que a veces *andás* apurado, que *tenés* un proyecto, o estás haciendo algo, ellos nos financian (productor socio de Calima).

También le dan mucho a uno por decir; uno que va a comprar de contado le dan dos meses para pagar. Aunque uno tenga la plata *al tiro*, igual le dan una facilidad de uno o dos meses (productor socio de Coopeumo).

En ambos casos se destacó la importancia de la asistencia técnica en un proceso de reflexión, creación y toma de decisiones conjunta. Por tanto, se trata de un modelo de co-construcción, distinto al enfoque *top-down*, o a la difusión de «recetas» comunes que, en muchos casos, son difíciles de adaptar a la realidad particular del agricultor:

Todo tiene un arranque de familia, de cómo es, sus ingresos, cómo lo están manejando hasta el momento. Y, a partir de ahí, se le incorpora todo lo técnico y se va llevando por los técnicos correspondientes toda la información, junto con el productor (productor socio de Calima).

Nosotros nos preocupamos de modernizar la cooperativa siempre, siempre y a través de estos muchachos jóvenes que son técnicos nuestros. Es una simbiosis muy interesante que se produce (productor socio de Coopeumo).

Para poder implicar a los productores en el proceso de apropiación de la tecnología, en el caso de Calima, se trabaja con proyectos denominados «Predios Foco», ejecutados en conjunto con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (organismo que tiene un directorio mixto, integrado por el Gobierno y las organizaciones de productores). Esta experiencia consiste en generar un plan de trabajo por tres años durante el cual se implementan innovaciones técnicas. El productor beneficiario es visitado por otros socios, para que puedan comprobar cómo se han realizado dichas innovaciones y los impactos que han tenido también en lo económico. Una iniciativa de este tipo podría ser interesante de implementar en Coopeumo, dado que su gerente señala que el éxito que tiene una innovación en un productor despierta el interés de los demás por probar a hacer lo mismo.

Por otro lado, en ambas cooperativas, destacan como un servicio que les resulta de gran ayuda en su producción el acceso a crédito. En general, los pequeños agricultores tienen muchas dificultades para acceder a recursos de entidades financieras, dado que no tienen garantías o que ni siquiera su actividad está formalizada, por lo que no tienen historia como empresa. Las cooperativas les permiten contar con recursos que, de otra manera, no tendrían.

En el caso específico de Calima, se registran varias menciones a iniciativas en las que los productores se organizan para ganar escala y mejorar su negocio como, por ejemplo, el «Operativo Sorgo» que, al decir de un entrevistado, «[...] permite que la cooperativa, por ejemplo, arriende un campo; entonces se planta sorgo ahí y, después, se distribuye entre los distintos socios que quieran entrar en el proyecto. Y ahí se hace a más escala. Porque, ya te digo, los productores son relativamente chicos [...]».

Otro de los servicios más relevantes que ambas cooperativas ofrecen a los productores es la comercialización. En el caso de Coopeumo, los agricultores destacan la posibilidad de llegar juntos al mercado en mejores condiciones, aunque no todos venden su producción a través de la cooperativa. En la venta a mayoristas o a la agroindustria, los entrevistados señalan que, con Coopeumo, consiguen precios en general más estables y altos. De todas formas, también concurren en manera individual al mercado para tratar de aprovechar mejores condiciones puntuales. En el caso de las ventas a supermercados o para la alimentación escolar, se comercializa a través de la cooperativa porque son, de hecho, canales que se les abrieron gracias a Coopeumo.

En Calima, aproximadamente la mitad de los socios que son ganaderos y la totalidad de los productores de lana venden a través de la cooperativa. El servicio es muy bien valorado por quienes lo utilizan como forma de reducir costes de transacción y evitar lidiar con el mercado en condiciones más desfavorables. En palabras de uno de los socios, «yo no salgo a buscar precio; no gasto tiempo mío en pensar a quién le voy a vender, si me va a pagar, si no... Yo me deslindo de todos esos problemas de esta forma: usando la cooperativa».

Para la colocación del ganado, Calima tiene un acuerdo con un intermediario importante del mercado uruguayo y con uno de los frigoríficos más grandes del país, representando a los socios frente a estos actores económicos, logrando una mayor escala y actuando con eficiencia y seguridad (debido a que las relaciones son con contrato). Para productores pequeños, que se enfrentan a una importante incertidumbre y no disponen de escala para afrontar mercados volátiles, la confianza y la certeza que ofrece la cooperativa hacen la diferencia.

Las implicaciones y condiciones ambientales de la producción fueron mencionadas por los productores en ambos casos. En particular, en Coopeumo se destaca la preocupación por la megasequía que aqueja desde 2019 a la zona central de Chile y la necesidad de tener tecnologías de riego más eficientes. De hecho, la falta de agua es el mayor riesgo que los productores destacaron respecto al futuro, tanto de Coopeumo como de su actividad.

De las entrevistas se desprendió una mayor voluntad de Calima en su estrategia productiva de buscar apoyos de instituciones públicas y en prestar servicios a clientes que no son socios, o incluso que no son productores rurales, pero que son actores económicos del territorio (como chacras turísticas, empresas constructoras o empresas de jardinería). Un ejemplo interesante de articulación con la economía local es el proyecto «Cordero Esteño», con el que se busca posicionar una marca de carne *gourmet* de cordero para los restaurantes y carnicerías del departamento de Maldonado (con foco en el balneario internacional Punta del Este). También se destacan

los servicios para plantaciones de olivos manejadas, en su mayoría, por no socios. De esta forma, la cooperativa se posiciona como un centro de servicios productivos variados para el territorio y sus actividades económicas.

En el caso de Coopeumo, la cooperativa también les presta servicios a no socios, como la venta de insumos. Además, cuentan con algunas infraestructuras que pueden ser usadas por los distintos actores productivos del territorio, como el expendio de gasolina.

4.1.2. Dimensión social y comunitaria

En las respuestas bajo esta dimensión se encontraron diferencias relevantes de enfoque entre las dos cooperativas. En el caso de Calima, se hicieron menciones más directas a distintas iniciativas que se están llevando a cabo dentro de una colaboración explícita hacia la comunidad; por ejemplo, se destaca la participación de Calima en actividades para el cuidado de la Laguna del Sauce, de donde se obtiene el agua potable para toda la población del departamento y que, hace unos años, llegó a niveles críticos de contaminación. A partir de esa crisis, intervino el Gobierno nacional y, junto con el Gobierno departamental y la participación de varias organizaciones locales, comenzaron a desarrollar acciones para recuperar la calidad de las aguas. Calima trabajó en la concienciación sobre buenas prácticas para que el ganado no se acerque al curso de agua y no contamine, construyendo bebederos y protegiendo con alambrado. También se trabaja sobre el uso y aplicación de glifosato, para que no llegue al agua. Esta labor de Calima no alcanza solo a sus socios, sino que se dirige a todos los productores situados sobre la cuenca de la laguna.

Se destaca, asimismo, la existencia de un grupo de jóvenes productores de la cooperativa que tienen una agenda propia. Por influjo de este grupo, se empezó a ir a las escuelas del departamento para difundir la actividad rural y el cooperativismo. El mismo grupo de jóvenes, con apoyo del Ministerio de Ganadería y la Sociedad Rural de San Carlos, realiza desde hace tres años una iniciativa llamada «Somos de Aquí», que conforma brigadas ecológicas en las escuelas rurales de la zona, buscando concienciar de forma lúdica sobre el medio ambiente. Actualmente, se piensa seguir en esta línea, pero incluyendo las escuelas urbanas, visitas a los predios productivos y jornadas de recreación en la Sociedad Rural de San Carlos, con el fin de crear «conciencia agropecuaria». Por otra parte, varios entrevistados destacaron la cooperativa como un ámbito de socialización con la comunidad. A su vez, la gerencia de Calima entiende que la vinculación con la comunidad y la construcción de lazos fuertes resultan importantes para la propia sostenibilidad de la cooperativa.

En el caso de Coopeumo, el enfoque se muestra un poco distinto. De las entrevistas se desprende la visión del «derrame», en el

sentido de que el logro de una mejora en la situación económica de los socios gracias a la cooperativa derivará, sin necesidad de realizar acciones directas, en una mejora económica para la comunidad y el territorio en general.

La gerencia de Coopeumo, pero no así los socios, mencionó algunos aportes que la cooperativa ha realizado a la comunidad, como regalo de ordenadores, premiaciones en colegios, obras y, sobre todo, disposición de acceso a Internet. Esto último es muy relevante para la mayor conectividad del sector y, por tanto, supone un aporte muy significativo a su desarrollo potencial. No obstante, no existen acciones y colaboraciones directas con otros actores económicos o sociales del territorio, como se identificaron para el caso de Calima. En este sentido, Coopeumo presenta un comportamiento más similar a un modelo de responsabilidad social empresarial.

Otra diferencia importante radica en que, en el caso uruguayo, se identifica a Calima como actor con un rol sustancial de negociación con el Gobierno nacional y local, para facilitar el acceso de los productores a diferentes apoyos; por ejemplo, perforaciones (pozos de agua), acceso a crédito, compra de ración y distribución para tiempos de sequía y llegada a los productores de los programas públicos de apoyo a la pequeña producción. Al decir de un entrevistado, la cooperativa es «el representante más serio para ese tipo de cosas, más confiable». En el caso de Chile, se destacan las relaciones con actores de la propia cadena productiva y comercial a través de Coopeumo, pero se mencionan muy escasamente los vínculos con el Gobierno local o regional. De hecho, algunos socios señalan que es difícil generar un accionar colectivo, incluso para defender temas de interés común.

4.1.3. Dimensión institucional y política

Respecto a las relaciones con la institucionalidad y la capacidad e intencionalidad de influir en las decisiones políticas que las impactan, existen importantes diferencias entre las dos cooperativas. En general, Calima ha tenido un rol más activo y directo, con una estrategia de estar cerca del Ministerio de Ganadería, buscando acceder a información de primera mano y en forma oportuna, así como para tratar de participar en ámbitos de discusión y toma de decisiones (por ejemplo, colabora con delegados en reuniones con el Ministerio en la Comisión Departamental de Salud Animal).

Se destaca, asimismo, la participación de Calima en la Mesa de Desarrollo Rural de Maldonado. Estas mesas son un dispositivo de la política nacional para generar ámbitos de participación en el territorio con los actores locales, como medio de implementar, de la mejor forma, las políticas del Ministerio de Ganadería.

En Coopeumo, prácticamente la única entidad pública que mencionan de manera directa y con la que se relacionan es el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la principal institución chilena de

fomento a la pequeña agricultura, que depende del Ministerio de Agricultura. Sobre todo, destacan que, gracias a Indap, obtienen acceso al crédito. En general, se percibe al Indap como un complemento de los servicios de Coopeumo. De hecho, ambas entidades colaboran; por ejemplo, a través del Programa de Comercialización, Indap apoyó a Coopeumo en su inserción como proveedor de las empresas concesionarias que, en la región, ofrecen sus servicios al Programa de Alimentación Escolar. Otra institución que aparece mencionada, pero mucho menos que el Indap, es el Banco del Estado, con el cual Coopeumo posee un convenio para ofrecer tasas más bajas en el crédito para sus socios.

Al ser una cooperativa de referencia en Chile, Coopeumo ha sido, con frecuencia, invitada a participar en proyectos de distintas instituciones, por ejemplo, de universidades. Los entrevistados señalan que dichos proyectos tuvieron un éxito desigual y que, para ellos, resulta muy importante sentir que los están implicando y atendiendo a necesidades que son efectivas y reales. En palabras de uno de los productores, «había un montón de chatarra que está ahí que no sirvió para nada porque los proyectos no salieron desde la necesidad del agricultor, que es de donde deben partir todos los proyectos».

Algunos de los entrevistados se sentían, en cierto modo, representados por Coopeumo a nivel de relaciones gremiales y políticas, pero con limitaciones en temas más allá de lo agrícola. Esto es reconocido por la propia gerencia, que se siente con capacidades para la representación de la problemática agrícola con las instancias respectivas a nivel regional y nacional, pero sin la experticia para poder ayudar a los socios en otras problemáticas.

En ello, es cierto que tener un papel activo de representación puede suponer un cierto desgaste para la cooperativa, el cual la desvíe de sus funciones principales. Esto fue destacado por algunos socios en Calima, que advertían que hay que tener un balance para asegurar la sostenibilidad de la cooperativa en el tiempo, evitando que abarque más actividades de las que puede mantener y que no descuide los aspectos ligados al tema productivo y sus finanzas.

Finalmente, en Uruguay existe un apoyo institucional más desarrollado que en Chile para dar lugar a un rol más proactivo de las cooperativas en la co-construcción de políticas. El propio movimiento agrario creó en 1984 una confederación que nuclea a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado. Se trata de Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), organización que fue muy bien ponderada por la gerencia de Calima, señalando que es un espacio muy rico de cooperación intercooperativas y de representatividad de los intereses del conjunto de cooperativas agrarias frente al Gobierno nacional. Por otro lado, en 2008 se crea el ya mencionado Instituto Nacional de Cooperativismo, que pasa a concentrar la ejecución de la política nacional destinada a las cooperativas. El Ina-

coop es una institución con representatividad en su directorio del Gobierno nacional y del propio sector cooperativo. Estos espacios institucionales de participación política para el cooperativismo no existen en el caso de Chile. Esto pone en desventaja a Coopeumo frente a Calima, a la hora de poder hacer frente común con otras cooperativas en determinadas demandas hacia la política pública o para participar en proyectos y acciones a escala nacional, pero que contemplen las diversas realidades de las diferentes cooperativas en todo el país.

4.1.4. Participación y organización colectiva

En ambas cooperativas se percibe que resulta esencial la participación regular de los socios en las instancias colectivas para poder seguir avanzando. En el caso de Calima, existe preocupación expresa por asegurar la incorporación de nuevos socios y, con ello, la sostenibilidad de la cooperativa en el tiempo. Al respecto, la cooperativa ha venido creciendo mucho en socios, al tiempo que tiene muchos clientes que se acercan y, en la medida que estrechan más la relación, se los suele invitar a ser socios. En Coopeumo, hicieron mayor referencia a la situación presente; en la necesidad de que los socios se puedan implicar más allá de la recepción de los servicios, es decir, en la toma de decisiones, asistiendo a las reuniones y dejando de lado el individualismo.

De hecho, en el caso de Coopeumo, las entrevistas mostraron que los agricultores visualizan que hay socios con una alta filiación a la cooperativa, no solo por los servicios que reciben, sino por tener una historia compartida, por haber vivido dentro de ella diversas épocas y las dificultades asociadas. Además, reconocen la ayuda que la cooperativa les brinda y consideran necesario corresponderle con su compromiso. Sin embargo, dan a entender que esta visión no es mayoritaria, y que a muchos socios les une a Coopeumo un nexo productivo y comercial, pero no social. En esos casos, nos encontramos con algo más similar al resultado de una estrategia de «fidelización del cliente».

En ello, también en Calima hay miradas escépticas, sobre todo de aquellos no vinculados con la dirección de la cooperativa, lo que demuestra, de nuevo, la importancia de participar en la toma de decisiones para tener un mayor compromiso. Sin embargo, varios productores destacan la formación de grupos dentro de la cooperativa, que implican relaciones personales que generan cooperación y posibilidades de negocios conjuntos, aunque no siempre se visualizan como un aporte de la cooperativa, sino como algo que surge de los propios productores (del «grupo»). No obstante, aunque no sean iniciativas formalmente impulsadas por la directiva de Calima, surgen entre socios de la cooperativa. Por ello, parece existir cierto capital relacional o recursos de red entre los socios, más allá de la formalidad de integrar la cooperativa. En el caso de Coopeumo, se destacó que los socios comparten información, experiencias y cono-

cimiento, aunque se menciona que también hay cierto individualismo y recelo en ese sentido.

El compromiso por haber compartido momentos difíciles con la cooperativa se produce también en el caso de Calima. En los años noventa, la cooperativa pasó por muy malos momentos y estuvo cerca de desaparecer, pero, como señala un entrevistado (que sintetiza la opinión de varios de los entrevistados y del actual consejo directivo): «[...] Calima lo que no perdió fue la gente. Perdió el capital, pero no perdió la gente [...]. Y ahí despacito, como la gente permaneció, o permanecimos entre ellos [...]. Y empezó, empezó, empezó, empezó y no bajó más. Y aquí estamos». Se evidencia, por tanto, la existencia de un capital social de base, que es el que sostiene a la cooperativa y permitió resiliencia aun en los momentos más difíciles. Esto hace pensar que la cooperativa representa una herramienta catalizadora de recursos asociativos y de red con los que ya cuenta un territorio.

5 Conclusiones

En primer lugar, es de destacar que el marco conceptual propuesto resultó adecuado para analizar las prácticas, visiones y estrategias desarrolladas por los socios, permitiendo interpretar el potencial de contribución de las cooperativas al desarrollo territorial. Este marco analítico constituye un aporte relevante para construir puentes entre ambos enfoques: el cooperativismo y el desarrollo territorial.

En cuanto a los hallazgos sobre los casos estudiados, una primera confirmación radica en que, en ambos, el eje vertebrador que da sentido a la actividad de las cooperativas es la prestación de servicios a sus socios. Esto era esperable, ya que las cooperativas agrarias surgen para viabilizar el desarrollo productivo de los pequeños agricultores. De hecho, esta supone una gran contribución de las cooperativas a la dimensión productiva del desarrollo territorial.

En cambio, en la dimensión del desarrollo social y comunitario, se observan diferencias importantes entre los casos. En Calima, existe un rol mucho más proactivo desde los socios y la propia cooperativa por vincular el medio rural con el urbano, llevar el mensaje del cooperativismo a la comunidad y generar conciencia al respecto, así como para asumir la representación del territorio y sus intereses en diversos ámbitos. En el caso de Coopeumo, la vinculación con la comunidad se halla presente, pero parece asumir una forma más asimilable a la responsabilidad social empresarial.

En la dimensión político-institucional, ambos casos muestran contribuciones al desarrollo del territorio, pero también con diferen-

cias. En Calima, se identifica un rol más proactivo y de rango más amplio en la participación en los aspectos vinculados a las políticas públicas y el entramado institucional local y nacional. En Coopeumo, esta participación es menos proactiva, más focalizada en el tema productivo y con un número menor de actores. Esto, en vista del análisis de contexto realizado, sugerimos que está influido por los diferentes marcos institucionales y el rol de la política pública en cada país.

Por último, en la dimensión de participación y movilización, ambos casos se enfrentan a similares desafíos respecto a mejorar el involucramiento del socio e incorporar a colectivos no incluidos. La diferencia radica en que, en el caso de Calima, se observan más acciones concretas al respecto; por ejemplo, la conformación de grupos de jóvenes y actividades de acercamiento a productores no socios y, en general, la presencia de más iniciativa propia desde «abajo», es decir, que no depende de la directiva.

En suma, el análisis de los casos permite valorar los aportes de cada cooperativa al desarrollo local. Calima parece involucrarse con el territorio de forma activa, más consciente y dirigida, mientras que Coopeumo parecería hacerlo de forma más indirecta, esperando el derrame de su propia actividad hacia el progreso de la comunidad.

Una cuestión interesante que surge de la investigación es la importancia que parece tener el contexto institucional y las políticas públicas para potenciar o limitar la capacidad de las cooperativas como promotoras del desarrollo. En este sentido, el ecosistema institucional y el marco de las políticas públicas en Uruguay brindan un mayor espacio para las cooperativas agrarias para que asuman roles de representación del territorio, incluso en temas que no son los productivos, así como para la coparticipación en la construcción de la política pública y su implementación. Contar con esas condiciones institucionales no implica que las cooperativas agrarias automáticamente se puedan convertir en actores que contribuyan al desarrollo territorial, pero ofrece un marco más favorable.

Los resultados del presente artículo abren una agenda de investigación para contribuir al estudio de las relaciones entre el cooperativismo agrario y el desarrollo territorial en América Latina, incorporando más casos de estudio, nuevos territorios y diferentes contextos socioinstitucionales. A la luz de los hallazgos, en el estudio de las limitaciones y oportunidades del cooperativismo agrario como herramienta para el desarrollo territorial, se deberán considerar como factores relevantes el vínculo con la política pública, el marco institucional nacional y regional, los espacios para la participación y la promoción de estrategias locales de desarrollo, así como la historia y la cultura asociativa de las propias comunidades rurales.

6 Agradecimientos

Esta investigación fue financiada por el Programa de Apoyo a la Productividad Académica (PROA VID 2019, Universidad de Chile). Los autores, además, agradecen la excelente asistencia de Andrea Rengifo y Mariana Rodríguez Vivas en la realización de entrevistas y su transcripción.

Se agradece, asimismo, la colaboración para que esta investigación fuera posible de las cooperativas Coopeumo y Calima, así como de Cooperativas Agrarias Federadas de Uruguay y de los expertos que amablemente nos permitieron entrevistarlos.

7 Bibliografía

- ALBURQUERQUE F (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En: Costamagna P, Pérez Rozzi S (eds.). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial*. Los aprendizajes de ConectaDEL, Buenos Aires, pp. 15-44.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (2018). Principios y valores cooperativos. https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional?_ga=2.265726923.510882579.1582228624-1666397132.1577987075, acceso 10 enero de 2020.
- AROCENA J, MARSIGLIA J (2017). *La escena territorial del desarrollo: actores, relatos y políticas*. Taurus, Montevideo (Uruguay).
- AYDALOT P (1986). 1986, Milieux innovateurs en Europe. GREMI, París.
- BECATTINI G (2006). Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial. *Economía industrial* 359:21-27.
- BERTULLO J, ISOLA G, CASTRO D, SILVEIRA M (2003). El cooperativismo en Uruguay. En: *Procesos Asociativos (PROAS) Unidad de Estudios Cooperativos*, Montevideo (Uruguay).
- BOGLIACCINI JA (2019). The reconstruction of business interests after the ISI collapse: unpacking the effect of institutional change in Chile and Uruguay. *Third World Quarterly* 40(7):1378-1393. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1561181>, acceso 20 de febrero de 2020.
- BOISIER S (1993). Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad? *Ambiente y desarrollo* 9(2):42-45.
- BOSC PM, SOURISSEAU JM, BONNAL P, GASSELIN P, VALETTE É, BELIERES JF (2018). Diversity of Family Farming Around the World. En: *Diversity of Family Farming Around the World: Existence, Transformations and Possible Futures of Family Farms*. https://doi.org/10.1007/978-94-024-1617-6_1, acceso 20 de febrero de 2020.
- BRUGGER S, DÁVILA M (2013). Las cooperativas agrícolas ecológicas como motor del desarrollo sustentable. Un estudio neo-institucionalista de las cooperativas coreanas Hansalim e Icoop en Corea del Sur. *Revista Académica PROCOAS-AUGM* 1(5):25-53.
- BUENDÍA-MARTÍNEZ I, CÔTÉ A (2014). Desarrollo territorial rural y cooperativas: un análisis desde las políticas públicas. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 11(74): 35-54.
- CASTIGLIONI R (2018). Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973-2000). *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20(2):176-192. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1227526>, acceso 12 de mayo de 2020.
- CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, 2017. Santiago (Chile).

- CEPAL (2019a). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdf, acceso 20 de marzo de 2020.
- CEPAL (2019b). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44905-enfoque-territorial-analisis-dinamico-la-ruralidad-alcances-limites-diseno>, acceso 20 de marzo de 2020.
- CEPAL (2019c). Panorama Social de América Latina. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>, acceso 20 de marzo de 2020.
- CHARMAZ K (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. SAGE, Londres.
- FAO (2015). *The State of Food and Agriculture 2015 (SOFA): Social Protection and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty*. <http://www.fao.org/3/a-i4910e.pdf>, acceso 10 de abril de 2020.
- FAO (2017). *The State of Food and Agriculture Leveraging Food Systems for Inclusive Rural Transformation*. <http://www.fao.org/3/a-i7658e.pdf>, acceso 20 de enero de 2020.
- FERRÉS J, PASTORINI M, MARTÍ JP (2010). Los procesos de integración regional y de globalización en el cooperativismo agrario del Uruguay. *Revista Estudios Cooperativos* 13(1):37.
- GARCÍA-GARCÍA FDB (2017). Debate sobre la inclusión del cooperativismo dentro de las políticas de la nueva ruralidad en América Latina. *Panorama Económico* 23(3):357-380.
- GAUDIN Y (2019). Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. *La nueva ruralidad: conceptos y medición*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/45-LC/MEX/TS.2019/9). Cepal, Ciudad de México.
- GLASER BG, HOLTON J (2004). Remodeling Grounded Theory. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* 5(2). <https://doi.org/10.17169/FQS-5.2.607>, acceso 4 de enero de 2020.
- GRAEUB BE, CHAPPELL MJ, WITTMAN H, LEDERMANN S, KERR RB, GEMMILL-HERREN B (2016). The State of Family Farms in the World. *World Development* 87:1-15. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2015.05.012>, acceso 10 de enero de 2020.
- GUILLÉN R, SAMPER M, GÓMEZ M (2010). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: ECADERT. https://www.sica.int/documentos/estrategia-centroamericana-de-desarrollo-rural-territorial-ecadert_1_80566.html, acceso 12 de enero de 2020.
- MAGRI A, ABRAHAN M, OGUES L (coords.) (2015). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, Montevideo (Uruguay).
- MARTÍ JP (2011). Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. *Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos*. *Revista de Estudios Cooperativos* 16(2):10-26.
- MÉNDEZ R (2006). La construcción de redes locales y los procesos de innovación como estrategias de desarrollo rural. *Problemas del desarrollo* 37(147):217-240.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (2019). *Asociatividad y Cooperativismo Moderno*. https://www.infor.cl/images/pdf/Seminario_Asociatividad_mar.2019/Asociatividad_y_Cooperativismo_Moderno.pdf, acceso 20 abril 2020.
- NAYAN P, ENCALADA D, SERÓN F (2012). Situación actual del cooperativismo agropecuario en Chile, p. 87. http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/FaseIII_2012/Noviembre/SeminarioChile/SITUACION%20ACTUAL%20DEL%20COOPERATIVISMO%20AGROPECUARIO%20EN%20CHILE%202012.pdf, acceso 10 enero de 2020.
- OIT (2012). *El cooperativismo en América Latina*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_188087.pdf, acceso 2 de septiembre 2020.

- QUINTANA A (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. En: Quintana A, Montgomery W (eds.). Psicología: Tópicos de actualidad. UNMSM, Lima, pp. 47-84.
- RADRIGÁN MH, DÁVILA AM, PENAGLIA FE (2012). Gestión y liderazgos en los emprendimientos sociales: el caso del sector no lucrativo chileno. *Polis*, vol. 11 32:141-165.
- RODRÍGUEZ-POSE A (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies* 47(7):1034-1047.
- RODRÍGUEZ WEBER JE (2016). Desigualdad y desarrollo en Chile: historia comparada de la desigualdad en Chile y Uruguay. https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Serie-DT_1.pdf, acceso 20 de abril de 2020.
- SALAZAR S (2017). The Creation and Distribution of Benefits in Cooperatives: Some Comparative Findings. En: Sánchez C, Vuotto M, Sarria A (eds.). *Review of International Co-operation*, vol. 104. International Co-operative Alliance, Bruselas (Bélgica), pp 135-147.
- SÁNCHEZ-ANCOCHEA D (2020). Beyond a Single Model: Explaining Differences in Inequality within Latin America. Helen Kellogg Institute for International Studies.
- SCHEJTMAN A, BERDEGUÉ JA (2004). Desarrollo territorial rural. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduen.pdf, acceso 10 de marzo de 2020.
- SCHETTINI P, CORTAZZO I (2015). Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa. Edulp, Universidad Nacional de la Plata.
- SEGURA Ó, CÉSPEDES JC (2017). Contributions from Cooperatives to Development: Methodological Input for Awareness of the Cooperative Phenomenon. En: Sánchez C, Vuotto M, Sarria A (eds.). *Review of International Co-operation*, vol. 104. International Co-operative Alliance, Bruselas (Bélgica), pp 148-161.
- TOMANEY J, PIKE A, RODRÍGUEZ-POSE A (2011). Local and regional development. Reflections and futures. En: Pike A, Rodríguez-Pose A, Tomaney J (eds.). *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge (Londres), pp. 618-630.
- VÁSQUEZ-LEÓN M, BURKE B, FINAN T (eds.) (2017). *Cooperatives, Grassroots Development, and Social Change: Experiences from Rural Latin America*. University of Arizona Press.
- VÁSQUEZ BARQUERO A (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- VÁSQUEZ BARQUERO A (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch Editor, Barcelona.

La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos humanos de las personas LGTBI: una mirada desde la Agenda 2030

Sergio COLINA-MARTÍN
sergiocolinamartin@gmail.com
Escuela Diplomática
(España)

International development cooperation and the protection of the human rights of LGBTI persons: perspectives from the 2030 Agenda

Resumen/Abstract

- 1. Introducción: el impacto de la Agenda 2030 en las políticas de cooperación para el desarrollo**
- 2. Inclusión y no discriminación en la Agenda 2030: importancia para la protección y promoción de los derechos de las personas LGTBI**
- 3. Cómo inciden los ODS y sus metas en la protección de derechos de las personas LGTBI: algunos ejemplos**
- 4. Posibles ejes de actuación a la luz de la Agenda 2030: algunas consideraciones generales en el marco de los ODS**
- 5. Obstáculos y oportunidades respecto a la incorporación del trabajo en materia de derechos de las personas LGTBI en las políticas de cooperación para el desarrollo**
- 6. Una panorámica histórica de la aproximación de la cooperación española a la cuestión**
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía**

La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos humanos de las personas LGTBI: una mirada desde la Agenda 2030

Sergio COLINA-MARTÍN
sergiocolinamartin@gmail.com
Escuela Diplomática
(España)

International development cooperation and the protection of the human rights of LGBTI persons: perspectives from the 2030 Agenda

Citar como/cite as:

Colina-Martín S (2021). La cooperación internacional para el desarrollo y la protección de los derechos humanos de las personas LGTBI: una mirada desde la Agenda 2030. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):62-82.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.557

Resumen

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) brindan nuevas bases para una interrelación más fuerte entre las agendas de cooperación internacional y de desarrollo y la protección y promoción de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI). El compromiso de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás proporciona un mandato claro para todos los países y actores públicos, incluidas las agencias de desarrollo, de poner la igualdad, la inclusión y la no discriminación en el centro de las políticas de cooperación internacional, en el marco de un enfoque basado en derechos. Con este documento se pretende analizar las intersecciones más significativas entre los objetivos y metas de desarrollo sostenible y los derechos de las personas LGTBI desde una perspectiva general, y sugerir posibles vías de actuación. En el estudio también se consideran las características de la aproximación de la cooperación española a este respecto, desde una perspectiva histórica, incluyendo sus últimos desarrollos.

Palabras clave: cooperación internacional, desarrollo, ODS, derechos humanos, LGTBI, diversidad.

Abstract

The Sustainable Development Goals provide new grounds for a stronger interlinkage between international cooperation and development agendas and the protection and promotion of the human rights of LGBTI persons. The 2030 Agenda's commitment to leave no-one behind provides a clear mandate for all countries and public actors, including development agencies, to put equality, inclusion and non-discrimination at the center of international cooperation policies, in the framework of a human rights-based approach. With this paper, it is intended to analyze the most meaningful intersections between sustainable development goals and targets and the rights of LGBTI persons from a general perspective and suggest possible ways forward. In the study, it is also considered the characteristics of the Spanish cooperation's approach in this regard, from a historical point of view, and present the latest developments.

Keywords: international cooperation, development, SDGs, human rights, LGBTI, diversity.

1 Introducción: el impacto de la Agenda 2030 en las políticas de cooperación para el desarrollo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se ha consolidado como una agenda global compartida por el conjunto de la comunidad internacional, que pone la igualdad y dignidad de las personas en el centro (Naciones Unidas 2018) y marca objetivos¹ y metas² claros y consensuados para todos los actores implicados en cuestiones de desarrollo, tanto públicos como privados. Con esta agenda, se pretende avanzar hacia sociedades más pacíficas y medioambientalmente sostenibles, con un crecimiento económico inclusivo y una mayor cohesión y justicia sociales.

Se ha reiterado que una de las principales peculiaridades de la Agenda 2030 (2015) respecto a la Declaración del Milenio (2000) es que se dirige a todos los países del mundo, y no solo a los países en desarrollo (Kumar *et al.* 2016), marcando de forma clara el conjunto de las agendas domésticas de todos los Estados, independientemente de su nivel de renta o desarrollo humano. Pero la Agenda 2030 sigue resultando de importancia capital para las políticas de cooperación internacional para el desarrollo: en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 17, dedicado a impulsar una alianza mundial para el desarrollo, se fijan metas específicas relativas a la llamada ayuda oficial al desarrollo (AOD), pero, en el conjunto de la Agenda, se demanda, para su consecución a escala global, políticas robustas de cooperación que permitan movilizar recursos y capacidades para contribuir a que los países en desarrollo puedan también alcanzar los objetivos y metas acordados y cumplir, por tanto, con sus compromisos en el marco de la Agenda.

Existe consenso en que no habrá posibilidad de cumplir con la agenda a nivel global sin un sistema de cooperación internacional para el desarrollo potente y renovado, capaz de movilizar nuevas fuentes de financiación y de impulsar alianzas que pongan en juego competencias y conocimientos diversos y pluridisciplinarios para hacer frente a desafíos complejos (Rudolph 2017). En dichas políticas, se deberán abordar retos múltiples, desde enfoques multidimensionales, que incluyen los ya clásicos de lucha contra la pobreza y el hambre (ODS 1 y 2), el acceso universal a la salud y a la educación (ODS 3 y 4) o la igualdad de género (ODS 5), pero también la reducción de todas las desigualdades dentro de cada uno de los países (ODS 10) y la construcción de sociedades justas e inclusivas (Hope 2020), con gobernanzas participativas e instituciones representativas sólidas capaces de erradicar toda norma o práctica discriminatoria (ODS 16). Desde este punto de vista, cobra pleno sentido la toma en consideración sistemática

- 1 Los 17 objetivos, son:
1) erradicar la pobreza en todas sus formas; 2) poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible; 3) garantizar una vida saludable; 4) garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas; 5) alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6) garantizar la gestión sostenible y disponibilidad del agua y el saneamiento para todas las personas; 7) asegurar acceso a energías sostenibles y asequibles; 8) fomentar el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el pleno empleo y el trabajo decente; 9) desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación; 10) reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11) conseguir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y resilientes; 12) garantizar pautas de consumo y de producción sostenibles; 13) combatir el cambio climático y sus efectos; 14) conservar y utilizar de forma sostenible los océanos y los recursos marinos; 15) proteger y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, combatir la desertificación y revertir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad; 16) promover sociedades pacíficas e inclusivas, con acceso a la justicia para todos e instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; 17) reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.
- 2 Cada objetivo está integrado por diversas metas, hasta un total de 169.

de la no discriminación por orientación sexual o identidad de género³ en las políticas de desarrollo sostenible, así como la lucha contra la violencia basada en dichos motivos.

2 Inclusión y no discriminación en la Agenda 2030: importancia para la protección y promoción de los derechos de las personas LGTBI

Podría afirmarse que, si algo caracteriza a la Agenda 2030 respecto a otras agendas previas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),⁴ es el énfasis en la importancia de la inclusión para el desarrollo sostenible (Dugarova 2015), y el llamamiento a abrir espacios de cooperación para abordar las situaciones de discriminación múltiple (Winkler y Satterthwaite 2017) que sufren amplios colectivos de la población; todo ello a partir de un reconocimiento del valor intrínseco de la protección de la diversidad. En el enfoque de la Agenda se presta especial atención a las realidades en que se superponen diversas capas de vulnerabilidad y obstáculos de distinta índole para el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, y se reconoce que estas situaciones impactan directamente sobre el desarrollo económico, social y cultural del conjunto de las personas (MacNaughton 2017). Cobran, por tanto, especial relevancia nociones como la de «interseccionalidad» o «discriminación múltiple», y la necesidad de respuestas integrales, basadas en un enfoque claro de derechos humanos (Guixé 2015).

En el ámbito de los derechos de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI), en la Agenda se fija, en términos generales, metas que llaman al impulso de medidas realmente transformadoras para el reconocimiento y protección de la diversidad afectiva, sexual y de género.⁵ El movimiento LGTBI tuvo una posición activa a nivel global en las distintas fases y procesos de elaboración de la Agenda 2030, especialmente en la propuesta inicial de incluir la orientación sexual como categoría merecedora de particular protección contra la discriminación y, adicionalmente, de sustituir el concepto de sexo por el de género, con el fin de incluir, de manera más explícita y omnicompreensiva, a las personas trans⁶ en el mandato de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, ambas propuestas no prosperaron en el desarrollo de las negociaciones y en la redacción final del ODS 10, dada la postura inflexible de algunos Estados miembros.

En ese sentido, muchos analistas han apuntado que la redacción final de los ODS no parece reflejar debidamente los avances sustanciales que las Naciones Unidas han realizado en la última década en el reconocimiento de la realidad y derechos de las perso-

- 3 Los expertos que formularon los Principios de Yogyakarta definen la orientación sexual como la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas, y la identidad de género como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado en el momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar, o no, la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género.
- 4 La llamada Declaración del Milenio de las Naciones Unidas fue firmada en septiembre de 2000 y supuso la aprobación y el lanzamiento a nivel global de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los ocho objetivos que los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron tratar de alcanzar para 2015: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
- 5 Se ha definido la diversidad sexual como «la gama completa de la sexualidad, la cual incluye todos los aspectos de la atracción, el comportamiento, la identidad, la expresión, la orientación, las relaciones y las relaciones sexuales» (MSSSI 2018); es decir, como «todas las posibilidades que tienen las personas de asumir, expresar y vivir su sexualidad, así como de asumir expresiones, preferencias u orientaciones e identidades sexuales» (Conapred 2016). La diversidad afectiva, sexual y de género puede entenderse como «las diferentes formas de expresar la afectividad, el deseo, las prácticas eróticas o amorosas, así como la expresión o

nas LGTBI (OHCHR 2019). Sin embargo, a pesar de la ausencia de referencias específicas en la Agenda 2030 a estas cuestiones, debe señalarse que, de los 17 ODS, en 9 se refieren, de un modo u otro, a medidas de cambio en cuanto al reconocimiento de derechos y a la adopción de disposiciones que garanticen, de manera efectiva, la no discriminación, y que también la lucha contra la violencia recorre los distintos objetivos.

De alguna forma, podría entenderse, pues, que en la Agenda se explicita, de forma clara, para todos los Estados el vínculo directo e innegable entre tres dimensiones esenciales: la prohibición de la discriminación basada en la orientación sexual y/o la identidad de género, reales o percibidas, por un lado, y la necesidad de protección y promoción efectiva de los derechos humanos de las personas LGTBI; la necesidad, por tanto, para los Estados de trabajar en la eliminación de toda norma o práctica discriminatoria, así como de poner en marcha políticas públicas que garanticen los derechos de estas personas y su igualdad real dentro de la sociedad, así como la conveniencia de un sistema potente de cooperación internacional para contribuir a la realización de todos estos cambios, dentro de un marco de buenas prácticas en materia de gobernabilidad democrática y fortalecimiento del Estado de Derecho (OHCHR 2016). Podría decirse, en ese sentido, que, si los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género fueron la concreción de la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales de derechos humanos a la realidad de las personas LGTBI,⁷ la Agenda 2030 puede desempeñar un papel importante en la explicitación del vínculo entre esos principios y la puesta en práctica de las medidas necesarias para hacerlos realidad, mediante políticas públicas inclusivas y no discriminatorias y con el apoyo del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, cuando ello fuera necesario.

3 Cómo inciden los ODS y sus metas en la protección de derechos de las personas LGTBI: algunos ejemplos

Las múltiples experiencias de discriminación, estigma y violencia que, con intensidades diferentes según los países, sufren las personas LGTBI, generan un círculo vicioso que, a menudo, se inicia con una desvinculación temprana del sistema educativo, que más tarde puede traducirse en dificultades para la inserción en el mercado laboral, conduciendo, muchas veces, a la imposibilidad de salir del ámbito del trabajo sexual o el desempleo. Todo ello se traduce en menores ingresos (Klawitter 2015) que, combinados con mayores dificultades de acceso a la protección social, a los servicios

identidad de género que tenemos todos los seres humanos», es decir, «todas las posibilidades de asumir y vivir la afectividad, la sexualidad y el género» (Instituto Navarro para la Igualdad 2020).

- 6 Puede entenderse el término «trans», de forma general, como referido a «las personas cuya identidad y/o expresión de género no se corresponde con las normas y expectativas sociales tradicionalmente asociadas con su sexo asignado al nacer»; «transexual» como el «adjetivo (aplicado a menudo por la profesión médica) para describir a las personas que buscan cambiar o que han cambiado sus caracteres sexuales primarios y/o las características sexuales secundarias a través de intervenciones médicas (hormonas y/o cirugía) para feminizar o masculinizarse», y «transgénero» como concepto que incluye, pero que no es limitado, a las personas transexuales, ya que «no todas las personas transgénero alteran sus cuerpos con hormonas o cirugías» (MSSSI 2018).
- 7 Sobre la relación entre diversidad sexual y los derechos humanos, puede verse Mujika y Villar (2009).

de salud, etc., generan desiguales niveles de bienestar que pueden conducir, en sus casos más graves, a la marginalización y la pobreza. A todo ello se suman, habitualmente, ordenamientos jurídicos más o menos discriminatorios (Mendos 2019), que van desde la completa criminalización de las relaciones consentidas entre personas adultas del mismo sexo (y, por tanto, de una parte fundamental de su vida privada y su intimidad), en ocasiones con sentencia de muerte o graves penas de prisión, a la negación expresa de derechos reconocidos al resto de la ciudadanía, así como a la ausencia de medidas efectivas para impedir la discriminación y la falta de acceso a una justicia efectiva.

Todo esto permaneció durante mucho tiempo como algo relativamente ajeno al ámbito de los estudios de desarrollo, como parte de lo que algunos autores han llamado la «invisibilidad de la sexualidad en las políticas de desarrollo»⁸ (Hawkins *et al.* 2014). Sin embargo, como decíamos, la Agenda 2030 proporciona un anclaje de consenso para analizar realidades muy diversas —desde la India (Khan *et al.* 2005), Bangladés (CREA 2012) o Filipinas (Thoreson 2011) hasta Sudáfrica (Nyeck *et al.* 2019) o los países del África oriental (Wood *et al.* 2007) pasando por Brasil (Teixeira-Filho *et al.* 2011)— a partir de objetivos y metas, y también valores, previamente acordados, medibles y de los que todos los actores de la comunidad internacional deben responder por igual. Veamos algunos ejemplos de los caminos trazados por los objetivos recogidos en la Agenda.

Hemos señalado, en primer lugar, la cuestión del derecho a la educación (ODS 4). El sistema educativo desempeña un papel clave para promover, garantizar, proteger y cumplir con los derechos de todas las personas. El principal desafío para la mayor parte de los sistemas educativos del mundo respecto de la diversidad sigue siendo la permanencia y egreso positivo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes LGTBI en la educación formal. Las múltiples formas de acoso y de violencia representan factores críticos explicativos de la comprobada deserción educativa de las personas LGTBI (Teixeira-Filho *et al.* 2011, Day *et al.* 2019).

Respecto al ODS 3, dedicado a garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas en todas las edades, la salud de las personas LGTBI, o de las llamadas «minorías sexuales» (Meyer y Northridge 2007), es una de las áreas de la vida cotidiana en que se suele identificar una mayor vulnerabilidad (Lamontagne *et al.* 2018), a causa de las situaciones de exclusión que padecen estos colectivos, así como debido al desconocimiento de las especificidades y necesidades en salud de las personas LGTBI, la falta de formación y sensibilización del personal sanitario, la escasez de medidas adecuadas para la protección efectiva de la confidencialidad e intimidad de las personas que acuden a los servicios de salud, etc. Todo ello impacta seriamente en la calidad de vida de las personas

8 «Within the fields of gender-based violence, HIV and sexual and reproductive health there has been some attempt to understand how norms around sexuality affect social policy. But when it comes to broader development policy, this area is undertheorised and under-researched».

LGTBI y repercute negativamente en los indicadores de salud de cada país. La evidencia es consistente en afirmar que abogar por políticas sanitarias y sociales que contribuyan activamente a la inclusión y calidad de la promoción y atención en salud de la población LGTBI es relevante para incidir positivamente en los niveles de bienestar de la población en general (WHO 2015, 2016).

Se señalaba anteriormente que, de los problemas de acceso en condiciones de igualdad a la educación y a la salud, se derivaban una serie de consecuencias graves también para el bienestar económico de las personas LGTBI, con múltiples ramificaciones en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo, a prestaciones y servicios sociales, etc. En ese sentido, y a partir de los análisis académicos existentes sobre la relación entre desarrollo económico e inclusión de las personas LGTBI en las economías en desarrollo (Badgett *et al.* 2014), se podría poner de relieve, por ejemplo, el ODS 8, referido a apostar por un crecimiento económico inclusivo basado en la promoción del trabajo decente para todas las personas y, en particular, las metas 8.5 y 8.8 en las que, al promover el trabajo decente, fijar un mandato de proteger los derechos laborales y fomentar un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores (y, especialmente, para las personas con empleos precarios) implica claras implicaciones para la promoción de entornos laborales libres de LGBTIfobia, así como para la mejora de las condiciones laborales y del acceso al empleo y la erradicación de la explotación laboral para aquellas personas más vulnerables (Badgett *et al.* 2013).

En definitiva, sigue resultando central el mandato clásico del ODS 1 (dedicado a «poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo») y, para ello, resultan especialmente relevantes algunas metas como la 1.3, donde se reafirma el compromiso de lograr poner en práctica en todos los países sistemas y medidas apropiados de protección social para todas las personas, que garanticen la más amplia cobertura para los individuos y colectivos más vulnerables, o la 1.4, en la que se garantiza que todos los hombres y mujeres, en particular los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos. En este sentido, debe insistirse en la situación de las personas trans como especialmente sensible, en muchos países, a la discriminación social, laboral y en el acceso a la justicia, y la urgencia de actuar al respecto para asegurar un desarrollo en que nadie quede atrás (Divan *et al.* 2016). Por ello, resulta clave el ODS 10, dedicado a reducir las desigualdades en los países, con metas como la 10.2, referida a potenciar y promover la inclusión social y económica de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, situación económica u otra condición. Todo lo anterior podría sintetizarse, a grandes rasgos, a través de las metas 10.3 (orientada a garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discri-

minatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto) y 16.3 (dedicada a garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos como elemento indispensable para construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas, basadas en instituciones eficaces, responsables e inclusivas que protejan a todas las personas por igual).

A continuación se expondrán algunas ideas sobre cómo se podrían aterrizar medidas o líneas de actuación concretas ancladas en algunos de los ODS y metas señalados, que permitirían asentar algunas de las bases para un trabajo más sistemático desde las agencias estatales de cooperación internacional para el desarrollo en favor de la plena inclusión de las personas LGTBI o que, directamente, podrían tener una incidencia clara en la mejora de su situación y del disfrute efectivo de sus derechos humanos a nivel global.

4 Posibles ejes de actuación a la luz de la Agenda 2030: algunas consideraciones generales en el marco de los ODS

El núcleo duro de la interacción entre la protección de los derechos humanos de las personas LGTBI y las políticas y acciones de cooperación para el desarrollo se encuentra, sin duda, en los ODS 10 y 16. Estos compelen, de forma explícita, a promover la inclusión social de todas las personas, a eliminar las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y a promover legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto, así como a garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas, reducir significativamente todas las formas de violencia y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con los acuerdos y normas internacionales. Este mandato de inclusión universal y no discriminación actúa como un principio rector que debe impregnar el resto de los ODS.

Una vez establecido dicho principio —con el que se subraya la idea de que ningún Estado del mundo podrá cumplir con sus obligaciones contraídas en el marco de la Agenda 2030, sin poner fin a toda discriminación por razón de orientación sexual o identidad de género—, ¿qué otros objetivos y metas concretos pueden poseer un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de estas personas? De las consultas pilotadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con motivo de la elaboración de un Índice de Inclusión LGTBI (Badgett y Sell 2018), podría concluirse que hay, al menos, cinco grandes áreas prioritarias: bienestar económico, seguridad personal y protección frente a la violencia, educación, salud y participación política y cívica.

9 El experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género de las Naciones Unidas (Iesogi), que ha hecho un llamamiento a la prohibición total de estas prácticas, se ha referido a dicha expresión impropia, en su informe monográfico sobre esta cuestión (A/HRC/44/53), como el término que «se utiliza de manera genérica para referirse a intervenciones de diversa índole que se basan en la creencia de que la orientación sexual y la identidad de género, incluida la expresión de género, de las personas pueden y deben cambiarse o reprimirse cuando no se ajustan a lo que otros actores consideran, en determinado momento y situación, la norma deseable, en particular cuando se trata de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o de género diverso» tratándose, por tanto, de prácticas que «tienen siempre el objetivo de convertir a las personas no heterosexuales en heterosexuales y a las personas transgénero o de género diverso en cisgénero», y subrayando que, «en función del contexto, el término se utiliza para designar multitud de prácticas y métodos, algunos de los cuales se realizan de manera clandestina y, por lo tanto, apenas están documentados». También son conocidas como «terapias reparativas», «intervenciones de reorientación sexual» (Flentje *et al.* 2013), «terapias de cambio de orientación sexual» (Forstein 2004) o, simplemente, como *gay cures*, aunque más recientemente la Asociación Americana de Psicología ha adoptado la expresión de «esfuerzos de cambio de orientación sexual» (Blosnich *et al.* 2020) para describir todos los medios utilizados para intentar cambiar la orientación sexual de las personas, incluyendo técnicas conductuales y psicoanalíticas, enfoques médicos, religiosos y espirituales, y la ONG internacional ILGA ha propuesto la expresión de «esfuerzos de cambio de orientación sexual, identidad de género o cambio de expresión de género» (Mendos 2020). Entre otros muchos, el Independent Forensic Expert Group emitió recientemente un informe que concluía: «Therapy has no

En cuanto a la salud (ODS 3), con el objetivo de garantizar servicios de salud de calidad universales, inclusivos, integrales, accesibles y libres de discriminación, sería conveniente incluir, de forma sistemática y transversalizada, medidas de capacitación continua del personal médico y sanitario, tanto en cuestiones específicas de salud con especial incidencia en el colectivo LGTBI como, de manera general, en herramientas para una atención no discriminatoria (Müller 2015) evitando, en todo caso, la eventual creación de servicios específicos en paralelo a los de salud destinados a la población en general, y siempre dentro del respeto al principio de confidencialidad y a la intimidad y la dignidad de las personas. Por otra parte, la meta 3.7 (igual que la 5.6) se refiere específicamente a garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales. En ese sentido, sería importante fortalecer, en el trabajo en salud, la implementación de acciones de prevención, atención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual (Mayer 2011), en el marco de estrategias integrales de salud sexual y reproductiva, incluyendo acceso a métodos de prevención y protección para todas las personas, sin discriminación en función de su orientación sexual y desde el respeto a su identidad de género. Esto contribuiría, igualmente, a la consecución de la meta 3.3 (prevención del VIH/sida).

En cuanto a la meta 3.4, que se refiere a la promoción de la salud mental y el bienestar, podría resultar de utilidad incorporar a los programas de salud una consideración efectiva del impacto que tienen la discriminación y el estigma sobre la salud mental (Bialer y McIntosh 2016), facilitando y ampliando en consecuencia, de acuerdo con el análisis realizado, el acceso a los servicios especializados requeridos. Por último, sería importante, en algunos países, promover la inclusión en las capacitaciones el rechazo a la aplicación de las llamadas «terapias de conversión»⁹ para personas LGTBI (IRCT 2020).

En cuanto a la educación (ODS 4), probablemente debería ocupar un papel central la implementación de estrategias y políticas de no discriminación en el área educativa que ayuden a procurar la permanencia de niñas y niños, adolescentes y jóvenes LGTBI en los sistemas educativos, incluyendo las necesarias medidas de prevención de la estigmatización (Unesco 2012). Esto podría promoverse también apoyando procesos para introducir en los currículos académicos la educación en derechos humanos y la equidad de género desde una mirada integral, que necesariamente incluiría como parte de los contenidos el reconocimiento pleno de las diversas orientaciones sexuales, identidades de género y características sexuales (Snapp *et al.* 2015). En última instancia, con las acciones se debería incidir en la necesidad de hacer efectivos los principios de igual-

dad en las aulas y de poner en marcha sistemas eficaces de prevención del acoso escolar.

Todo ello podría tener impactos positivos en, al menos, tres esferas destacadas: disminución de las tasas de abandono y fracaso escolar, construcción de una ciudadanía crítica y mejora de la salud, incluida la reducción de las tasas de suicidio, etc. (Hatzenbuehler *et al.* 2014). Además, estas acciones se podrían complementar, en algunos contextos, con una aproximación de carácter regional, promoviendo el intercambio de buenas prácticas educativas validadas en materia de educación sexual (UNFPA 2010), derechos humanos, inclusión y prevención de la violencia y el acoso escolar. El Iesogi se ha referido en sus informes a la promoción de la educación y la empatía, advirtiendo de que «la falta de educación y/o de sensibilización, así como la falta de comprensión, pueden convertirse desde una edad temprana en los sesgos, los prejuicios y las fobias en los que se basan la violencia y la discriminación», subrayando que se trata de un aspecto clave «en el que la cooperación internacional y la prestación de asistencia y apoyo técnicos pueden ayudar a abrir las puertas hacia un mundo con más empatía en los planos nacional e internacional».¹⁰

En relación con el bienestar económico, sin duda el mercado y los entornos laborales desempeñan un lugar central. Respecto al ODS 8, lo principal sería, probablemente, apoyar la puesta en marcha de medidas para la inclusión de las personas LGTBI en el mercado laboral formal de los países socios, con extensión de las políticas de protección social, y promover y apoyar a empresas y demás actores del sector privado en la implementación de estrategias en materia de diversidad. Para incidir en la puesta en marcha (o consolidación) de políticas laborales antidiscriminatorias, y asegurar que estas sean asumidas por el sector privado, sería posible movilizar distintos recursos y capacidades: desde el trabajo con sindicatos para la sensibilización, en las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de los países en desarrollo, sobre los derechos y necesidades de las personas LGTBI, al intercambio de buenas prácticas entre organizaciones empresariales a partir de las experiencias de empresas comprometidas con la inclusión, pasando por el recurso a convocatorias de ayudas de las agencias de cooperación a proyectos que traten de involucrar a la Academia y el sector privado para la puesta en marcha de experiencias innovadoras en materia de inclusión y desarrollo sostenible.

En cuanto a la seguridad y la protección frente a la violencia, sin duda lo principal sería impulsar la despenalización de la diversidad sexual y de género, apoyando la modificación de marcos legales que castiguen a las personas por su orientación o identidad, incorporando medidas antidiscriminatorias y protectoras ante abusos, violencia sexual y acoso e incluyendo tipologías de denuncia y sanción. Ello debería ir acompañado de iniciativas que permitan

medical or scientific validity»; «the practice is ineffective, inherently repressive, and is likely to cause individuals significant or severe physical and mental pain and suffering with long-term harmful effects»; «conversion therapy constitutes cruel, inhuman, or degrading treatment when it is conducted forcibly or without an individual's consent and may amount to torture depending on the circumstances, namely the severity of physical and mental pain and suffering inflicted»; «states have an obligation to ensure that both public and private actors are not directly committing, instigating, inciting, encouraging, acquiescing in or otherwise participating or being complicit in conversion therapy. States also have a responsibility to regulate all health and education services, which may be promoting this harmful practice» (IFEG 2020).

10 A/HRC/35/36 («Diversidad en la humanidad, humanidad en la diversidad»).

abordar el análisis de los factores estructurales que afectan a la discriminación múltiple e interseccional, así como las actitudes discriminatorias y los crímenes de odio, incidiendo especialmente sobre la formación de los profesionales del sector de la justicia y las fuerzas y cuerpos de seguridad de los países socios. Desde el punto de vista de las causas profundas y la opinión pública, y siempre en consulta con las organizaciones de la sociedad civil locales, sin duda podría resultar de utilidad apoyar acciones orientadas a incidir sobre las actitudes sociales hostiles hacia las personas LGTBI o estrategias de comunicación e incidencia, cuando sea posible, que acerquen y visibilicen la realidad del colectivo.

Por último, las metas 17.18 y 17.19 se refieren a contribuir, mediante la cooperación internacional, a la creación o fortalecimiento de capacidades estadísticas en los países en desarrollo, así como a incrementar y mejorar el apoyo prestado a los países en desarrollo para aumentar, significativamente, la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales. Aquí nos encontramos con la cuestión, ya señalada, de la ausencia de mención expresa a la orientación sexual y la identidad de género a lo largo de la Agenda 2030; pero, sin duda, cabe entender que, por todos los motivos previamente expuestos, dentro de esas «otras características pertinentes» estarían incluidas estas, especialmente en aquellos ámbitos donde se sabe que estas personas y colectivos se ven afectados de manera desproporcionada por la falta de acceso igualitario a determinados servicios y prestaciones sociales, a la justicia o al mercado laboral.

Por ello, desde la cooperación internacional para el desarrollo, podría apoyarse de manera más decidida por una recolección de datos estadísticos,¹¹ que permita analizar el grado de discriminación y exclusión (Carroll 2015) a la que se ven expuestas las personas LGTBI en determinados países socios, impulsando una mayor investigación en este ámbito (Badgett y Crehan 2016) que propicie contar con herramientas analíticas adecuadas para la acción (Badgett y Crehan 2017), es decir, para la formulación de políticas públicas inclusivas y proactivas basadas en hechos contrastados. Para ello, podría resultar interesante involucrar, de forma más profunda, a las agencias especializadas en materia de estadística a nivel nacional (estableciendo un diálogo con las instituciones competentes de los países en desarrollo y movilizandolos la experiencia y conocimientos de las instituciones competentes de los socios técnicos y financieros), así como dar seguimiento y apoyo a iniciativas de las Naciones Unidas (en particular, el PNUD), el Banco Mundial y otras instituciones que trabajan en un índice de inclusión LGTBI o sistemas de medición similares, tanto para la recolección como para la sistematización y análisis de datos.

11 Sobre la importancia del fortalecimiento institucional en materia de estadística, puede verse, por ejemplo, la *Guía de la estadística en la cooperación al desarrollo* de la Comisión Europea (2013) o, desde un punto de vista más académico, Badiee et al. (2017).

5

Obstáculos y oportunidades respecto a la incorporación del trabajo en materia de derechos de las personas LGTBI en las políticas de cooperación para el desarrollo

Desde la aprobación de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, se ha considerado como principios irrenunciables de las políticas de desarrollo la apropiación y la alineación. Ello ha generado, inevitablemente, el siguiente dilema: ¿qué hacer cuando los Gobiernos de los países socios no priorizan la toma en consideración de los derechos de las personas LGTBI, o son directamente reacios o contrarios a abordar de forma pública estos asuntos?

La Agenda 2030 desempeña aquí nuevamente un rol esencial: todos los países del mundo se han comprometido a incluir entre sus prioridades de desarrollo sostenible todas las cuestiones que ya han sido detalladas, que incluyen un compromiso claro de no discriminación y de plena inclusión (también de las personas LGTBI) para no dejar a nadie atrás. A partir de ahí, las agencias de cooperación para el desarrollo cuentan distintas modalidades e instrumentos para poder trabajar, en función de los distintos contextos y realidades (cooperación financiera, técnica, bilateral, multilateral, ayuda programática, cooperación triangular...). En cualquier contexto será, sin duda, fundamental profundizar, en el marco del diálogo de políticas, en el apoyo para el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por los países socios en materia de derechos humanos y vinculantes, pero también lo será el trabajo con la sociedad civil para prestar apoyo y facilitar el fortalecimiento y la capacitación de sus organizaciones como actores privilegiados para generar cambios endógenos y para exigir el respeto de los derechos de la ciudadanía frente a sus gobernantes.

Por otra parte, y aunque la historia de los estudios económicos sobre la discriminación cuenta ya con décadas de trayectoria (Becker 1971), a lo largo de la última década, diversos estudios publicados por el Banco Mundial y por algunos académicos y centros de investigación han venido estableciendo bases cada vez más sistematizadas para la medición, en términos cuantitativos, del coste económico de mantener los niveles existentes de exclusión hacia las personas LGTBI, así como sobre los impactos positivos en el producto interno bruto (PIB) de los avances en materia de inclusión (Berggren y Elinder 2012, Bergenfield y Miller 2013, Brysk y Mehta 2014).¹² Desde ese punto de vista, puede afirmarse que se ha ido consolidando una creciente atención por parte de la comunidad global de desarrollo a este tema, más allá de las instituciones y de las organizaciones y foros especializados en materia de derechos humanos.

12 Cf. también los numerosos artículos y estudios de Badgett, en solitario o junto a otros investigadores, relacionados en detalle en la bibliografía.

Estos informes han venido subrayando la evidencia de que las normas, políticas públicas y prácticas discriminatorias suponen un grave lastre para la innovación y el crecimiento económico que, además, condenan a una parte de la población a permanecer atrapada en ciclos de pobreza extrema sin salida. Desde ese enfoque, ha empezado a ponerse de relieve que los derechos de las personas LGTBI —que, evidentemente, son un asunto de igualdad, equidad y de derechos humanos— no podían ser solo considerados desde valoraciones éticas, jurídicas, culturales o sociales, sino que deben también analizarse desde la perspectiva de las importantes repercusiones de la no inclusión en el desarrollo económico de los países. De ese modo, los economistas han venido mostrando que no son solo las personas LGTBI quienes sufren por esta discriminación, sino que es el conjunto de la sociedad la que se ve lastrada en su desarrollo. Estos análisis han puesto igualmente de relieve que las políticas de desarrollo que no tengan en cuenta esta dimensión no serán eficaces ni sostenibles y verán necesariamente mermado su impacto.¹³ Desde otro punto de vista, y siempre desde una perspectiva económica, también está documentado el impacto negativo de la falta de respeto por los derechos de las personas LGTBI en el sector turístico, con amplio impacto en el PIB de muchos países (WTO 2017, Kama *et al.* 2019).

Con la extensión de este tipo de estudios se daba respuesta, de algún modo, a las críticas vertidas contra cierta cooperación internacional al desarrollo que no había logrado sustraerse a la simplificación de las estructuras sociales, y que persistía en operar a partir de la identificación como beneficiaria de los procesos de desarrollo de una población homogénea y abstracta, ahistórica y no atravesada por múltiples brechas de desigualdad y distintas capas de diversidad. Después de que esos enfoques economicistas lograran llamar la atención de la comunidad de desarrollo acerca del lastre inevitable de persistir en políticas que no incluyeran de forma activa a los sectores más vulnerables, marginalizados o estigmatizados de su población, la Agenda 2030 ha venido a colocar, de nuevo, la lucha contra la discriminación en el centro de las políticas de cooperación internacional; esta vez, desde un discurso basado también en la construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas como un valor y un objetivo en sí mismo.

13 «Social inclusion, defined as “the process of improving the ability, opportunity, and dignity of people, disadvantaged on the basis of their identity, to take part in society”, has come to be seen as an economic imperative. Social inclusion matters because exclusion is too costly [...]. Indeed, there are many reasons to think that exclusion of LGBT people —rooted in stigma— is costly to economies. Exclusion can generate economic costs through several important channels: lower productivity, diminished human capital development, and poorer health outcomes, for example. From this economic perspective, exclusion of LGBT people is costly to everyone» (Badgett 2014).

6 Una panorámica histórica de la aproximación de la cooperación española a la cuestión

España tiene como una de las seis prioridades de su política exterior en materia de promoción y protección de los derechos humanos la lucha contra la discriminación por razón de orientación

sexual e identidad de género. El Congreso de los Diputados ha aprobado en los últimos años proposiciones no de ley instando al Gobierno, entre otras cosas, a «impulsar proyectos de cooperación que defiendan y reconozcan los derechos humanos de las personas LGTBI».

La cooperación española es, por definición, un sistema complejo, conformado por una pluralidad de actores que incluyen tanto a actores públicos de la cooperación descentralizada (comunidades autónomas o entes locales) como ONG humanitarias y de desarrollo, así como acciones computables como AOD (o con impacto en desarrollo sostenible) realizadas por los diversos ministerios de la Administración General del Estado, las universidades, los sindicatos, el sector privado, etc. Para concentrar el análisis, nos centraremos aquí en los planes directores de la cooperación española en su conjunto, y en la trayectoria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) —como principal órgano de gestión y ejecución— en particular, no sin antes reconocer las contribuciones destacadas de diversas agencias autonómicas, ayuntamientos, ONG y otros actores que, con su empeño, han ido llevando a cabo iniciativas de cooperación internacional en favor de la situación de las personas LGTBI en determinados países en desarrollo.

De manera general, puede afirmarse que el trabajo de la cooperación española se ancla en el enfoque de derechos. La protección y promoción de los derechos humanos de todas las personas debe permear, por tanto, de manera transversal, todas las acciones de cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria impulsadas por la Aecid.

Ya el II Plan Director de la Cooperación Española se refería a la orientación sexual al establecer la no discriminación y la igualdad como los dos principios fundamentales de la política de cooperación. En el III Plan Director, se profundizó en esa línea al añadir a ese principio general un objetivo específico en el ámbito de la gobernabilidad democrática (haciendo referencia a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el reconocimiento de los derechos de las personas excluidas por razón de su orientación sexual) y otro, referido a la identidad de género, en el ámbito de la cultura y el desarrollo.

En el Plan de Actuación Sectorial de Género y Desarrollo (vinculado al III Plan Director 2009-2012), se señalaba expresamente que «es importante tener presente que las reivindicaciones por la igualdad de género en el desarrollo incluyen el respeto a la diversidad como un derecho de las razas, etnias, orientaciones sexuales y culturas; en definitiva, el derecho a elegir cualquier tipo de identidad diferente», e incluía una línea de trabajo sobre derechos sexuales y reproductivos dentro de la cual se incorporaba explícitamente «el reconocimiento y ejercicio efectivo del derecho a la identidad sexual de las lesbianas y otros colectivos LGTB» y se consideraba

«de suma importancia» apoyar el trabajo realizado por organizaciones de mujeres y colectivos LGTB en su actividad en defensa de los derechos sexuales y reproductivos. En el Plan se señalaba, asimismo, que «el derecho a la identidad sexual está atravesado por el estigma de la invisibilidad y la represión en la mayor parte del mundo» y que «tanto la penalización como la invisibilidad legal de las relaciones sexuales y las identidades sexuales afectan al derecho de las lesbianas y los demás colectivos LGTB a la igualdad de trato y de oportunidades, al acceso al empleo, la vivienda, los servicios públicos, las pensiones, los sistemas de salud, etc.».

Podría considerarse que el IV Plan Director supuso un retroceso respecto a los documentos anteriores, al no hacerse ninguna mención a ninguno de estos aspectos más que para señalar, dentro del capítulo dedicado a promover los derechos de las mujeres, que, en ocasiones, «se producen situaciones de discriminación doble o múltiple en que la discriminación por género se combina con otras formas de discriminación como el origen racial o étnico, religión o convicciones, orientación o identidad sexual». Por su parte, en el actual V Plan Director de la Cooperación Española se afirma expresamente que, «con el enfoque basado en derechos humanos, la CE promoverá el empoderamiento de todas las personas para el ejercicio pleno de sus derechos, la participación política, la rendición de cuentas, velando por la no discriminación por razón de género, de orientación sexual y de identidad de género».

La prioridad concedida a las políticas de inclusión social, no discriminación e igualdad por parte de los sucesivos planes directores, así como algunas de las estrategias sectoriales de la Aecid, han permitido apoyar, en determinados momentos, algunas actividades puntuales. Sin embargo, la cooperación española ha carecido, hasta el momento, de una estrategia específica y sostenida en el tiempo de trabajo en materia de diversidad sexual y de género.

Desde la Agencia se financiaron en el pasado algunos proyectos de ONG; si bien no constan en los últimos años proyectos apoyados a través de las correspondientes convocatorias de subvenciones, sí hay precedentes de apoyo a organizaciones, como la Fundación Triángulo, que llevan años realizando proyectos de cooperación en favor de las personas y asociaciones LGTBI en América Latina y el Caribe o en África. Asimismo, desde la cooperación española se han apoyado algunos procesos de reflexión y participado en debates puntuales, pero no ha existido, hasta el momento, un trabajo sistematizado en este ámbito —al menos, no con un grado de constancia y solidez comparable al que sí existe, desde hace tiempo, en materia de diversidad cultural y étnica y también, de manera, más incipiente, respecto a la diversidad funcional.

La ausencia de un marco estratégico e integral de trabajo no se corresponde con el fuerte consenso social existente en España en esta materia,¹⁴ ni con la más activa posición de España en foros

14 Sobre la relación entre la igualdad de derechos a nivel interno y políticas exteriores activas en la defensa de la igualdad y la no discriminación, cf. Brysk y Metha (2014).

políticos y de derechos humanos a nivel europeo y de las Naciones Unidas. En el ámbito de acción de la Aecid, quizá el trabajo más sostenido se encuentre en las programaciones de los centros culturales de la cooperación española en América Latina y en Guinea Ecuatorial. Además, en el ámbito de la formación de recursos humanos y el fortalecimiento institucional, los centros de formación de la Aecid en América Latina desarrollan actividades, a caballo entre la sensibilización y la capacitación, y ofrecen cursos y seminarios en materia de atención a la diversidad, lucha contra la discriminación por razón de orientación sexual o identidad de género y herramientas para hacer realidad la protección de los derechos de las personas LGTBI en las esferas legislativa, ejecutiva y judicial. En este sentido, cabe recordar la importancia del papel de un poder judicial independiente, capacitado y sensibilizado con la diversidad, tanto para el impulso de determinados cambios normativos (por ejemplo, en el caso de la India, Trinidad y Tobago o Botsuana). Lo mismo ocurre con el apoyo a la consolidación de mecanismos regionales de protección de los derechos humanos efectivos —y, en este sentido, cabe destacar la labor realizada hasta la fecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2018).

En el ámbito humanitario, la Aecid encargó al Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, con la colaboración de Acnur, y publicó en 2018 un estudio sobre la situación de las personas LGTBI del norte de Centroamérica con necesidades de protección internacional en Guatemala y México.¹⁵ En julio de 2019, la Dirección de la Aecid suscribió la Declaración de Mérida, documento impulsado por la sociedad civil española mediante el cual la Agencia, junto a otros actores públicos de la cooperación española, se comprometió a que su trabajo tenga siempre en cuenta el respeto a la orientación sexual e identidad de género de las personas y a dedicar recursos a programas y proyectos que promuevan la igualdad y la inclusión de las personas LGTBI, en el marco de un compromiso global con los derechos humanos y con el desarrollo sostenible, de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030.

7 Conclusiones

Durante mucho tiempo, lo relativo a la diversidad afectiva y sexual y los derechos sexuales (y, en particular, lo relativo a la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales) fue abordado desde los estudios de desarrollo como algo secundario a cuestiones más acuciantes. La inclusión efectiva de las personas LGTBI en las acciones de cooperación para el desarrollo fue entendida tácitamente como algo no prioritario, más propio de los foros de derechos humanos y suscep-

15 Este estudio, en el que se analiza de qué manera la violencia y la discriminación contra las personas del colectivo LGTBI determinan, de manera decisiva, las condiciones de su desplazamiento, el acceso a los sistemas de protección internacional y la integración en los países de destino, fue presentado tanto en Madrid como en Nueva York, con ocasión de la semana humanitaria de Naciones Unidas.

tible de generar cortocircuitos en el diálogo de políticas con los Gobiernos de algunos países socios reacios a abordar estas cuestiones. Sin embargo, a lo largo de la última década, se ha venido estudiando ampliamente cómo el respeto de los derechos sexuales es condición necesaria para lograr avances sostenibles en ámbitos como la educación, la salud o el empleo y para la erradicación de la pobreza en general (Armas 2009). También se han analizado los nuevos patrones de pobreza entre los colectivos LGBT de distintos países, así como los costes económicos para el conjunto de la sociedad de las políticas no inclusivas —y en concreto, en el caso que nos ocupa, de la exclusión de las personas LGTBI a través de la discriminación y la estigmatización.

El enfoque basado en derechos tiene como uno de sus principales potenciales «la capacidad para transformar las relaciones de poder entre los actores del desarrollo y considerar a las personas beneficiarias o socias como ciudadanos con plenos derechos: titulares de derechos. Este enfoque debe considerar a los grupos excluidos o en peligro de exclusión, entre ellos a las personas LGBT, desde la diversidad afectivo-sexual» (Sánchez Moreno 2011). Para que esto sea eficaz, resulta imprescindible, cuando más, realizar análisis caso por caso sobre la mejor manera de actuar en los distintos contextos en los que existan intervenciones de cooperación para el desarrollo y basar, a lo sumo, los programas en los resultados de consultas previas con la sociedad civil local (Bergenfield y Miller 2014) y las organizaciones LGTBI del país en cuestión, para evitar acciones contraproducentes y reacciones de hostilidad incrementada o de repliegue. También, siempre que sea posible, se ha de tratar de mantener un diálogo de políticas fuertemente anclado en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos ya adquiridos por los países socios, así como en análisis basados en datos de los costes económicos y sociales de la exclusión.

Sin duda, el principal reto para las agencias de cooperación es encontrar los puntos de entrada adecuados y los socios oportunos, tomando en cuenta las estructuras políticas y socioeconómicas existentes, identificando los posibles vectores de cambio, haciendo mapeos de las iniciativas de otros actores de desarrollo que permitan articular una actuación coherente y coordinada y determinar, con base en todo ello, las herramientas que puedan resultar más eficaces, apostando por una aproximación de naturaleza multilateral, bilateral o de ámbito regional cuando pueda ser más oportuno y decidiendo si proponer medidas de fortalecimiento institucional de las administraciones públicas desde un enfoque de gobernabilidad democrática y Estado de derecho: si tratar de incidir, mediante la formación y la sensibilización, en las instancias parlamentaria, o si, por el contrario, priorizar el trabajo con ONG y sociedad civil.

Respecto al caso español, podría pensarse que, siendo las políticas de equidad de género, la defensa de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación y la violencia ejes consoli-

datos de la cooperación española, esta cuenta con suficientes herramientas para trabajar sistemáticamente, tanto de modo transversal como sectorial o temático, en la protección de los derechos de estas personas y estos colectivos, entendidos como elemento catalizador para la consecución de un desarrollo sostenible y de sociedades más justas, diversas e inclusivas en los países socios. Sería, por tanto, cuestión de voluntad política, combinada con la capacidad de lanzar un ejercicio de programación ordenado y participativo, el dar impulso a una toma en consideración sistemática de esta realidad y el debatir y diseñar una auténtica estrategia de la cooperación española en el ámbito de la diversidad afectiva y sexual y de la protección de los derechos de las personas LGTBI, capaz de permear de manera estructurada las decisiones de financiación a organismos multilaterales de desarrollo y las acciones que realiza la Aecid en África, Asia, América Latina y el Caribe.

8 Bibliografía

- ARMAS H (2009). Exploring Linkages Between Sexuality and Rights to Tackle Poverty. *IDS Bulletin* 37:21-26.
- BADGETT MVL (2006). Discrimination Based on Sexual Orientation: A Review of the Economics Literature and Beyond. In: Rodgers WM (ed.). *Handbook on the Economics of Discrimination*. Edward Elgar, Cheltenham, pp 161-186.
- BADGETT MVL (2014). The Economic Cost of Stigma and the Exclusion of LGBT People: A Case study of India. World Bank Group, Washington DC.
- BADGETT MVL, CREHAN P (2016). Investing in a Research Revolution for LGBTI Inclusion. World Bank-UNDP, Washington.
- BADGETT MVL, CREHAN P (2017). Developing actionable research priorities for LGBTI inclusion. *Journal of Research in Gender Studies* 7(1):218-247.
- BADGETT MVL, FRANK J (2007). *Sexual Orientation Discrimination: An International Perspective*. Routledge, Nueva York.
- BADGETT MVL, SELL R (2018). A Set of Proposed Indicators for the LGBTI Inclusion Index. UNDP, Nueva York.
- BADGETT MVL, DURSO L, SCHNEEBAUM A (2013). *New Patterns of Poverty in the Lesbian, Gay, and Bisexual Community*. Williams Institute, Los Ángeles.
- BADGETT MVL, WAALDIJK K, RODGERS Y (2019). The Relationship between LGBT Inclusion and Economic Development: Macro-Level Evidence. *World Development* 120:1-14.
- BADGETT MVL, DURSO L, KASTANIS A, MALLORY C (2013). *The Business Impact of LGBT-Supportive Policies*. The Williams Institute, Los Ángeles (California).
- BADGETT MVL, NEZHAD S, WAALDIJK K, RODGERS Y (2014). *The Relationship Between LGBT Inclusion and Economic Development: An Analysis of Emerging Economies*. Usaid-The Williams Institute, Washington DC y Los Ángeles.
- BADIEE S, KLEIN T, APPEL D, MOHAMEDOU EI, SWANSON E (2017). Rethinking donor support for statistical capacity building. En: OECD. *Development Cooperation Report 2017: Data for Development*. OECD Publishing, París.
- BECKER G (1971). *The Economics of Discrimination*. University of Chicago Press, Chicago.
- BERGENFIELD R, MILLER AM (2013). Queering international development? An examination of new «LGBT rights» rhetoric, policy, and programming among international development agencies. *LGBTQ Policy Journal* IV:7-21.
- BERGGREN N, ELINDER M (2012). Is tolerance good or bad for growth? *Public Choice* 150(1-2):283-308.

- BIALER PA, MCINTOSH CA (2016). Discrimination, stigma, and hate: The impact on the mental health and well-being of LGBT people. *Journal of Gay & Lesbian Mental Health* 20(4):297-298.
- BLOSNIICH JR, HENDERSON ER, COULTER RWS, GOLDBACH JT, MEYER IH (2020). Sexual Orientation Change Efforts, Adverse Childhood Experiences, and Suicide Ideation and Attempt Among Sexual Minority Adults, United States, 2016-2018. *American Journal of Public Health* 110(7):1024-1030.
- BRYSK A, MEHTA A (2014). Do rights at home boost rights abroad? Sexual equality and humanitarian foreign policy. *Journal of Peace Research* 51(1):97-110.
- CARROLL A (2015). Measuring LGBTI Inclusion in the World: Summary, Survey Report on the proposed UNDP/OHCHR Global LGBTI Inclusion Index. ILGA, Ginebra.
- CIDH (2018). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos n.º 19: Derechos de las personas LGTBI. Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- CONAPRED (2016). Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Ciudad de México.
- CREA (2012). Count Me In! Research Report Violence against Disabled, Lesbian, and Sex-Working Women in Bangladesh, India, and Nepal. CREA, Nueva Delhi.
- DAY JK, IOVERNO S, RUSSELL ST (2019). Safe and supportive schools for LGBT youth: addressing educational inequities through inclusive policies and practices. *Journal of School Psychology* 74:29-43.
- DIVAN V, CORTEZ C, SMELYANSKAYA M, KEATLEY J (2016). Transgender social inclusion and equality: a pivotal path to development. *Journal of the International AIDS Society* 19(3Suppl 2).
- DUGAROVA E (2015). Social Inclusion, Poverty Eradication and the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- EUROPEAN UNION (2013). Guide to Statistics in European Commission Development Co-operation. EU Publications, Luxemburgo.
- FLENTJE A, HECK NC, COCHRAN BN (2013). Sexual Reorientation Therapy Interventions: Perspectives of Ex-Ex-Gay Individuals. *Journal of Gay & Lesbian Mental Health* 17(3):256-277.
- FORSTEIN M. (2004). The pseudoscience of sexual orientation change therapy. *BMJ* 328 (7445).
- GUIXÉ I (coord.) (2015). Derechos humanos y desarrollo: el enfoque basado en derechos humanos en la cooperación al desarrollo. Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.
- HATZENBUEHLER ML, BIRKETT M, VAN WAGENEN A, MEYER IH (2014). Protective school climates and reduced risk for suicide ideation in sexual minority youths. *American Journal of Public Health* 104:279-286.
- HAWKINS K, WOOD S, CHARLES T, HE X, LI Z, LIM A, MOUNTIAN I, SHARMA J (2014). Sexuality and Poverty Synthesis Report. IDS Evidence Report 53. Institute of Development Studies, Brighton.
- HOPE KR (2020). Peace, justice and inclusive institutions: overcoming challenges to the implementation of Sustainable Development Goal 16. *Global Change, Peace & Security* 32(1):57-77.
- IFEG (2020). Statement on conversion therapy. *Journal of Forensic and Legal Medicine* 72.
- INSTITUTO NAVARRO PARA LA IGUALDAD (2020). Guía básica sobre diversidad sexual y de género. Gobierno de Navarra, Pamplona.
- IRCT (2020). It's Torture, Not Therapy. A Global Overview of Conversion Therapy: Practices, Perpetrators, and the Role of States. International Rehabilitation Council for Torture Victims, Copenhagen.
- KAMA A, RAM Y, HALL CM, MIZRACHI I (2019). The benefits of an LGBT-inclusive tourist destination. *Journal of Destination Marketing and Management* 14.
- KHAN S, BONDYOPADHYAY A, MULJI K (2005). From the Front Line: The Impact of Social, Legal and Judicial Impediments to Sexual Health Promotion and HIV and AIDS-Related Care and Support for Males who Have Sex with Males in Bangladesh and India, a Study Report. Naz Foundation International, Londres.

- KLAWITTER M (2015). Meta-analysis of the Effects of Sexual Orientation on Earnings. *Industrial Relations* 54(1):4-32.
- KUMAR S, KUMAR N, VIVEKADHISH S (2016). Millennium Development Goals (MDGs) to Sustainable Development Goals (SDGs): Addressing Unfinished Agenda and Strengthening Sustainable Development and Partnership. *Indian Journal of Community Medicine* 41(1):1-4.
- LAMONTAGNE E, D'ELBÉE M, ROSS M.W, CARROLL A, PLESSIS AD, LOURES L (2018). A socioecological measurement of homophobia for all countries and its public health impact. *European Journal of Public Health* 28(5):967-972.
- MACNAUGHTON G (2017). Vertical inequalities: are the SDGs and human rights up to the challenges? *International Journal of Human Rights* 21(8):1050-1072.
- MAYER KH (2011). Sexually Transmitted Diseases in Men Who Have Sex with Men. *Clinical Infectious Diseases* 53(suppl_3): S79-S83.
- MENDOS LR (2019). State-Sponsored Homophobia 2019: Global Legislation Overview Update. ILGA, Ginebra.
- MENDOS LR (2020). Poniéndole límites al engaño: un estudio jurídico mundial sobre la regulación legal de las mal llamadas «terapias de conversión». ILGA, Ginebra.
- MEYER LH, NORTHRIDGE ME (eds.) (2007). *The Health of Sexual Minorities. Public Health Perspectives on Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Populations.* Springer, Nueva York.
- MORONDO TARAMUNDI D, BLANCO LO COCO MD (2018). Estudio sobre la situación de las personas LGTBI del norte de Centroamérica con necesidades de protección internacional en Guatemala y México. Aecid, Madrid.
- MSSSI (2018). Glosario de términos de diversidad afectiva sexual. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.
- MUJIK A I, VILLAR A (2009). *La diversidad sexual y los derechos humanos.* Aldarte, Bilbao.
- MÜLLER A (2015). Strategies to include sexual orientation and gender identity in health professions education. *African Journal of Health Professions Education* 7(1):4-7.
- NACIONES UNIDAS (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Cepal, Santiago de Chile.
- NYECK SN, SHEPHERD D, SEHOOLE J, NGCOBOZI L, CONRON KJ (2019). *The Economic Cost of LGBT Stigma and Discrimination in South Africa.* UCLA, Los Ángeles.
- OHCHR (2016). *Living Free & Equal. What States Are Doing to Tackle Violence and Discrimination Against Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex People.* Office of the High Commissioner for Human Rights, Nueva York/Ginebra.
- OHCHR (2019). *Born Free and Equal. Sexual Orientation, Gender Identity and Sex Characteristics in International Human Rights Law.* Office of the High Commissioner for Human Rights, Nueva York/Ginebra.
- OUTRIGHT ACTION INTERNATIONAL (2016). *Towards an LGBTI Inclusion Index: Report of the civil society consultations organized by OutRight Action International and ILGA, in partnership with UNDP.* Nueva York.
- RUDOLPH A (2017). *The concept of SDG-sensitive development cooperation. Implications for OECD-DAC members.* Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- SÁNCHEZ MORENO M (2011). *Del enfoque de derechos a la diversidad en la cooperación al desarrollo. Qué cooperación internacional queremos y de qué manera.* Pueblos 46.
- SNAPP SD, BURDGE H, LICONA AC, MOODY RL, RUSSELL S (2015). *Students' Perspectives on LGBTQ-Inclusive Curriculum.* *Equity & Excellence in Education* 48(2):249-265.
- TEIXEIRA-FILHO FS, RONDINI CA, BESSA JC (2011). *Reflexões sobre homofobia e educação em escolas do interior paulista.* *Educação e Pesquisa* 37:725-741.
- THORESON R (2011). *Capably Queer: Exploring the Intersections of Queerness and Poverty in the Urban Philippines.* *Journal of Human Development and Capabilities* 12:493-510.
- UNESCO (2012). *Education sector responses to homophobic bullying.* Unesco, París.

- UNFPA (2010). Comprehensive Sexuality Education: Advancing Human Rights, Gender Equality and Improved Sexual and Reproductive Health. UNFPA, Bogotá.
- WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION) (2015). Sexual Health, Human Rights and Law. WHO, Ginebra.
- WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION) (2016). FAQ on Health and Sexual Diversity - An Introduction to Key Concepts. WHO, Ginebra.
- WINKLER IT, SATTERTHWAITTE ML (2017). Leaving no one behind? Persistent inequalities in the SDGs. *International Journal of Human Rights* 21(8):1073-1097.
- WINTER S, SETLLE E, WYLIE K, REISNER S, CABRAL M, KNUDSON G, BARAL S (2016). Synergies in health and human rights: a call to action to improve transgender health. *The Lancet* 388 (10042):318-321.
- WOOD J, SIMON S, ANMEGHICHEAN M (2007). *LGBT Health and Rights in East Africa: A Snapshot of Successes and Challenges for the Advocacy Community*. Open Society Institute, Nueva York.
- WORLD BANK (2013). *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. World Bank, Washington DC.
- WTO (WORLD TOURISM ORGANIZATION) (2017). *Second Global Report on LGBT Tourism*. UNWTO, Madrid.

Principios del *mapuche mongen* para la resignificación de la economía en tiempos de crisis del capitalismo neoliberal, desde el sur de Chile

Patricia VIERA-BRAVO*
patriciaviera@gmail.com
Universidad Nacional
Autónoma de México
(México)

Principles of the *mapuche mongen* for the resignification of the economy in times of crisis of neoliberal capitalism, from the south of Chile

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Aspectos metodológicos**
- 3. Economía capitalista y alternativas contrahegemónicas**
 - 3.1. Establecimiento hegemónico del capitalismo neoliberal**
 - 3.2. Fundamentos de la economía hegemónica**
 - 3.3. Crítica a la economía hegemónica desde los pueblos indígenas**
- 4. Una economía mapuche desde el rescate de principios del *mapuche mongen***
 - 4.1. Momento constitutivo colonial del pueblo mapuche**
 - 4.2. Las experiencias económicas mapuche**
 - 4.3. Principios económicos y de vida mapuche, y tensiones con principios hegemónicos**
 - 4.4. Posibilidades emancipatorias**
- 5. Consideraciones finales**
- 6. Bibliografía**
- 7. Entrevistas**
- 8. Sitios de Internet**

* UNAM. Programa de Becas Posdoctorales de la Coordinación de Humanidades en la UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, asesorada por el doctor Boris Marañón Pimentel.

Principios del *mapuche mongen* para la resignificación de la economía en tiempos de crisis del capitalismo neoliberal, desde el sur de Chile

Patricia VIERA-BRAVO
patriciaviera@gmail.com
Universidad Nacional
Autónoma de México
(México)

Principles of the *mapuche mongen* for the resignification of the economy in times of crisis of neoliberal capitalism, from the south of Chile

Citar como/cite as:

Viera Bravo P (2021). Principios del *mapuche mongen* para la resignificación de la economía en tiempos de crisis del capitalismo neoliberal, desde el sur de Chile. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):84-107.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.587

Resumen

En el marco de la actual crisis sistémica, el capitalismo neoliberal es ampliamente cuestionado por su insostenibilidad, pero faltan propuestas desde otros marcos epistemológicos y ontológicos que permitan construir alternativas reales de economía y de existencia. Desde una perspectiva crítica, con base en un trabajo de campo en la región de la Araucanía del sur de Chile, entre 2010 y 2020, en este artículo se analiza la resignificación de la economía a partir de la sistematización de los principios económicos y de vida del pueblo mapuche, fundamentados sobre el *kelluwün*, o reciprocidad, y el equilibrio entre sujeto, comunidad y entorno biodiverso, con sus dimensiones materiales e inmateriales necesarias para la producción y la reproducción de la vida. En la reconstitución del *lof* como unidad básica socioterritorial ancestral, se puede reposicionar la concepción original de economía, centrada en el *oikos*, fundamento de propuestas de autonomía económica y política.

Palabras clave: economía mapuche, reciprocidad, buen vivir, autonomía.

Abstract

In the context of the current systemic crisis, neoliberal capitalism is widely questioned for its unsustainability, but there is a lack of proposals from other epistemological and ontological frameworks that allow the construction of real alternatives of economy and existence. From a critical perspective, based on a field work in the Araucanía region of southern Chile, between 2010 and 2020, in this article it is analyzed the resignification of the economy based on the systematization of the economic and life principles of the Mapuche people, based on *kelluwün*, or reciprocity, and the equilibrium between subject, community and biodiverse environment, with their material and immaterial dimensions necessary for the production and reproduction of life. In the reconstitution of the *lof* as an ancestral socio-territorial basic unit, the original conception of economy can be repositioned, centered on the *oikos*, the foundation of proposals for economic and political autonomy.

Keywords: Mapuche economy, reciprocity, Good Living, autonomy.

1 Introducción

El modo de producción capitalista y su forma de vida, por los que se organiza jerárquicamente a la sociedad por distintas características —étnicas, de género, de clase, principalmente—, en torno a las necesidades del mercado internacional y de la acumulación del capital, se encuentran actualmente cuestionados por la amenaza que representan para la sostenibilidad de la vida, acentuada por la pandemia que revela las nefastas consecuencias del desmantelamiento neoliberal de los sistemas de salud pública y de protección social, con el empobrecimiento de mayorías explotadas para permitir la creciente concentración de riquezas. Las movilizaciones transversales en Chile, desde el 18 de octubre de 2019, cuestionaron el ejemplo del «modelo neoliberal chileno» para el resto de América Latina. En medio de la búsqueda colectiva de nuevos horizontes de sentido, la sociedad chilena levantó símbolos mapuche como unos de los referentes históricos de resistencia al orden hegemónico, actualizados en las movilizaciones que dicho pueblo, desde los años noventa, emprende contra empresas forestales y proyectos de inversión en su territorio ancestral, al sur de Chile. Sin embargo, a pesar del reciente aumento del apoyo de la sociedad chilena, aún no se reconoce mayoritariamente la profundidad y complejidad de su cultura, ni cuánto puede aportar a la construcción de una nueva concepción de economía y de sociedad. Las principales sistematizaciones sobre las prácticas económicas mapuche (Bengoia 1984, Díaz y Berdegué 1992, Pinto *et al.* 2014) son interpretadas desde los marcos epistemológicos hegemónicos, explicando su situación de rezago económico en función a una noción de desarrollo impuesta por la racionalidad capitalista.

En las últimas décadas, en el sur de Chile, se han multiplicado las iniciativas de comunidades mapuche para restaurar su territorio, ya sea mediante «recuperaciones productivas» de tierras usurpadas durante los últimos ciento cincuenta años, o por el rescate de espacios y prácticas productivas propios de su forma de vida. Con distintos enfoques y acciones, estas experiencias coinciden en la necesidad de liberación de las relaciones de poder y de las instituciones sociales y económicas impuestas desde el ordenamiento hegemónico que estigmatiza a los pueblos indígenas como agentes de retraso, y a sus prácticas y formas de vida como resabios de barbarie.

En el marco de la actual crisis del capitalismo neoliberal, en este artículo se analiza, desde el pensamiento crítico, la resignificación de la economía a partir de la sistematización de los principios económicos y de vida de pueblos indígenas, como los del *mapuche mongen* («forma de vida mapuche»). Emerge como fundamental la noción de equilibrio entre las dimensiones del *che* («subjetividad»), del *lof-che* («comunidad») y del *itrofill mongen* («entorno biodiver-

so»), que interactúan dentro del principio del *kelluwün* («reciprocidad») en la unidad básica socioterritorial ancestral del pueblo mapuche, denominada *lof*. De esta forma, se reposiciona la concepción original de economía, centrada en el *oikos* y la satisfacción de las necesidades de la población productora de valores de uso, mediante una subjetividad y prácticas que permiten la restauración de los vínculos comunitarios y con el territorio, fundamentales para el *küme mongen* («buen vivir mapuche»).¹

Este artículo consta de cuatro apartados: en el primero se exponen los principales aspectos metodológicos; en el siguiente, se detallan los principales conceptos teóricos (relaciones de poder, fundamentos de la economía hegemónica y economías indígenas); en el tercero, se exhiben los hallazgos de la investigación analizados a la luz de los conceptos presentados y centrados en experiencias productivas y económicas mapuche, en el sur de Chile; por último, se presentan algunas consideraciones finales donde se sintetizan los aportes de los hallazgos.

2 Aspectos metodológicos

A partir de una investigación cualitativa y teórico-empírica, se intenta desentrañar y analizar los principios económicos y de vida que fundamentan una resignificación de la economía desde los procesos de restauración del *lof* ancestral por parte de comunidades y organizaciones mapuche en la última década. Se utiliza una base de información obtenida en diversos trabajos de campo realizados, entre 2010 y 2020, en Temuco, Villarrica y Traiguén, en la región de la Araucanía. Se utilizaron métodos cualitativos tales como la observación participante y la elaboración de entrevistas semiestructuradas. La observación participante se realizó en los dos niveles planteados por Spradley (1980): moderada, en eventos comunitarios mapuche, y activa, en actividades organizadas en conjunto con organizaciones y comunidades. La información de primera fuente se recopiló en reuniones, talleres y entrevistas semiestructuradas a diversos actores que tienen o han tenido un papel activo y/o crítico en la generación de propuestas productivas y económicas mapuche, en la región de la Araucanía. Esta información se ha triangulado y actualizado con una revisión bibliográfica de publicaciones y documentos relacionados.

La información recabada fue analizada en función a la propuesta teórico-metodológica planteada por Marañón (2014, pp. 50-52) para el estudio de organizaciones y movimientos sociales, con un especial enfoque en las relaciones de poder y las experiencias de restauración de principios económicos y su relación con la organización comunitaria y con el entorno ecológico, la historización y espa-

1 El *küme mongen* es un concepto mapuche que ha sido levantado principalmente en las dos décadas pasadas, sobre todo en consonancia con el proceso andino de posicionamiento del *suma qamaña* y el *sumak kawsay* en las respectivas Constituciones Políticas de Bolivia y Ecuador. Este concepto se presenta en determinados contextos políticos y discursos reivindicativos para sintetizar estratégicamente los principios de vida mapuche y su carácter contrahegemónico, frente a la imposición de objetivos predominantes de desarrollo y crecimiento económico. Sin embargo, lo observado en espacios intra e intercomunitarios difiere de algunos autores como Sánchez (2018, p. 38), que señalan que el *küme mongen* «había permanecido dentro de las comunidades como un principio rector de la vida». En las organizaciones y comunidades mapuche estudiadas, el que prima es el relevamiento del concepto del *mapuche mongen* como concepto integral que abarca todas las dimensiones de los relacionamientos que construyen y reproducen la vida y el territorio mapuche. El *küme mongen* es mencionado como una de las dimensiones del equilibrio (y salud) del *itrofill mongen* («entorno biodiverso») y del sujeto mapuche.

cialización de las experiencias estudiadas, su viabilidad económica frente al patrón de mercado y las posibilidades emancipatorias.

3

Economía capitalista y alternativas contrahegemónicas

3.1. Establecimiento hegemónico del capitalismo neoliberal

El modo de producción capitalista ha impuesto su estructura social basada en relaciones de poder, ejercidas desde lo global hasta la escala cotidiana local. Como cualquier construcción social, el capital es «una relación social entre personas mediadas por cosas» (Marx 2011, p. 957), donde el poder se expresa en la asimetría de los procesos de intercambio o comunicación (Raffestin 2013). En el sentido gramsciano, hegemonía es la dirección política, intelectual y moral dentro de la cual una organización dominante articula sus intereses a los de los grupos dominados. Los sectores dominados reconocen sus principios en las prácticas culturales cotidianas y valores tradicionales, los cuales son articulados por el grupo dominante a su principio hegemónico, imponiendo su visión del mundo: «Es en la ideología, a nivel del discurso, donde se crean determinadas definiciones de la realidad que desde el filósofo hasta el sentido común, pasando por todos los niveles de la cultura, definirá lo que es justo y lo que es injusto, lo que es posible y lo que es imposible, y son estos "límites del mundo" lo que es preciso transformar para crear otro tipo de "subjetividad"» (Mouffe 1998, p. 130).

El capitalismo, como sistema social e histórico, consolidó su hegemonía como sistema-mundo a partir del siglo XVIII (Wallerstein 2006), con la predominancia del capitalismo industrial y la instalación de su ordenamiento social, que requirió la destrucción y sujeción de «todos los otros modos de producción, forzando la subordinación a su propia lógica» (Smith 1988, p. 88). Dentro de este sistema-mundo, el Estado ha sido la organización que ostenta el poder político, cultural y militar para controlar las relaciones sociales mediante un «conjunto de instituciones y de aparatos que garantizan la sujeción de los ciudadanos» (Foucault 1977, p. 112). Como proyecto civilizatorio del capitalismo, la modernidad se impuso como «paradigma universal de conocimiento y de relación entre la humanidad y el resto del mundo» (Quijano 1992, p. 14), fundamentado sobre el concepto de progreso que surgió en el siglo XIX con el desarrollo de las ciencias y la percepción del tiempo histórico humano como una continua evolución (Echeverría 1998). La modernidad estableció las subjetividades permitidas, definiendo sus límites en contraposición al «otro» antagónico y subalterno construido como «depositario de los atributos negativos que el sí mismo positivo no

puede soportar para sí» (Montero 2002, p. 46). La naturaleza fue extrañada como la «realidad misma de lo Otro [...] convertido en objeto puro, en mera contraparte» (Echeverría 1998, p. 150), subsumida al proceso de producción como fuente de materias primas que sostiene el crecimiento económico y del consumo tras la promesa de abundancia y emancipación.

La llegada de los conquistadores europeos a América marcó el «momento constitutivo» (Zavaleta 1984, p. 68), que articuló nuevas formas de relacionamiento, de producción y reproducción social, de gobierno y de transformación de la naturaleza, mediante concepciones del mundo y de técnicas que impusieron el proyecto civilizatorio moderno. El «momento constitutivo colonial» implicó, para los pueblos originarios, una «reducción de la complejidad que tenían y la capacidad que tenían de planificar su reproducción en el largo plazo y escala territorial» (Tapia 2019). La racialización de sus rasgos culturales y fenotípicos (o morenidad) los convirtieron en el «otro antagónico» de la modernidad, como «justificación ideológica de la jerarquización de la fuerza de trabajo y de la distribución sumamente desigual de sus recompensas» (Wallerstein 2003, p. 68) y la legitimación de su despojo, explotación y exterminio. Esta jerarquización racial/étnica «en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana» (Quijano 2000a, p. 342) dio paso a diversas identidades sociales —«negros», «indios» o «indígenas» y «mestizos»—, que fueron incorporadas en la división racial del trabajo, dentro de formas de control del trabajo como esclavitud, servidumbre y pequeña producción mercantil simple (Quijano 2000b). En el ámbito epistemológico, los sistemas de conocimiento de estos pueblos fueron desacreditados por la institucionalidad científica hegemónica que, a la sombra del pretendido universalismo y objetividad occidental eurocéntrica, se consideraron «saberes insuficientemente elaborados: saberes ingenuos, saberes jerárquicamente inferiores, saberes por debajo del nivel del conocimiento o de la cientificidad exigidos» (Foucault 2002, p. 21).

3.2. Fundamentos de la economía hegemónica

El término «economía» proviene del griego *oikonomía*, que Aristóteles analizó como la necesaria administración del *oikos* o unidad social básica de producción y reproducción para el buen vivir del grupo doméstico o comunidad, «cuyo propósito es el equilibrio, la “justa proporción” en medio de límites éticos y estéticos que le asisten a tal buen vivir» (Quijano 2016, p. 162). Distinguió este concepto de la crematística o arte de la adquisición, que lo llevó a plantear el problema del valor de uso y de cambio, el uso monetario y el problema ético de acumular dinero ilimitadamente a partir de la generación de interés, lo cual catalogó como «antinatural» en el caso de que la producción para la ganancia

rompiera el equilibrio en la propiedad y dejara de ser un complemento de la autosuficiencia de la unidad doméstica (Roll 1978, Polanyi 2003).

Sin embargo, con la economía política clásica y el liberalismo económico, en el siglo XVIII surgió la primera teoría positiva del valor, imponiéndose sobre la *oikonomía* y su búsqueda del equilibrio para el «buen vivir» (Roll 1978). La escala económica doméstica dio paso al Estado como ente controlador y organizador de las relaciones sociales y de los territorios dentro del sistema-mundo capitalista (Smith 1988). En el plano ideológico, el liberalismo económico y la economía, como ciencia independiente, impusieron una visión de la naturaleza humana y de la sociedad centrada en un mercado autorregulado por una «mano invisible» que promovería el bienestar social a partir de la búsqueda de la ganancia individual (Smith 1958), fetichizando al mercado sobre las relaciones sociales que lo constituyen (Marx 2011). Se estableció la economía de mercado como «un sistema económico controlado, regulado y dirigido solo por los precios del mercado» (Polanyi 2003, p. 118), posibilitado por la escisión de los vínculos comunitarios para la reproducción de la vida: con sus instituciones culturales que ofrecen cobertura social, con la tierra que habita —mediante el momento constitutivo de la «acumulación originaria»—, con las propias necesidades que satisfacer y con la naturaleza convertida en mercancía (Polanyi 2003, Porto-Gonçalves 2001).

Desde la economía neoclásica, se impuso una visión del ser humano desterritorializada, deshistorizada y despolitizada, encarnada en el *homo oeconomicus* como tomador de decisiones óptimas, perfectamente racionales, eficaces y eficientes, movilizado solo por la ganancia individual que obtiene del cálculo coste/beneficio, siendo él mismo su propio agente, propietario de un «capital humano» que es él mismo (Foucault 2007, Maletta 2010). El mercado se convirtió en el lugar donde se ajustan los comportamientos humanos en función de la competencia, y donde el equilibrio se expresa en un precio calculado en ecuaciones funcionales donde se relacionan la oferta y la demanda, dentro de una racionalidad instrumental, supuestamente única y universal. De esta forma, en su búsqueda de la precisión de las ciencias físicas, en la economía neoclásica, se ha negado la naturaleza esencialmente social e histórica de los procesos y sujetos sociales que se estudia en forma simplificada e idealizada, reduciéndolos a ecuaciones matemáticas (Roll 1978, Corredor 2013).

En este sentido, el neoliberalismo, como el nuevo «diseño teórico para la reorganización del capitalismo internacional» (Harvey 2007, p. 24), fue implementado en Chile por la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet (1973-1990) como el «test del “caso puro”». Se trata en verdad de un “experimento”, casi de laboratorio» (Bravo 2012, p. 88). En América Latina, el neoliberalismo implicó la

reprimarización de la economía —con un esquema primario exportador y extractivista— y la entrada del capital financiero y corporaciones transnacionales, reduciendo el rol de los Estados a garantizar las condiciones y marcos legislativos propicios para la desposesión (Dávalos 2010). A partir del derrumbe del bloque soviético, en 1989, la libertad individual y de mercado se reinstauró como principio fundamental de toda sociedad «democrática» y como única alternativa de ordenamiento social, permeando las prácticas cotidianas y las expectativas futuras con «penetrantes efectos en los modos de pensamiento, hasta el punto de que ha llegado a incorporarse a la forma natural en que muchos de nosotros interpretamos, vivimos y entendemos el mundo» (Harvey 2007, p. 7).

3.3. Crítica a la economía hegemónica desde los pueblos indígenas

En América Latina, los pueblos originarios son los más rezagados y explotados dentro de la división internacional y racial del trabajo. En la actualidad, casi la mitad de la población indígena vive en condiciones de pobreza y casi un quinto en pobreza extrema, en contraste con los respectivos porcentajes en la población no indígena: 18 y 5%. Sus territorios han sido afectados por el incremento sostenido de la explotación de recursos naturales, principalmente mineros y forestales, y la implementación de proyectos de inversión (Cepal 2019, Toledo 2005). La conmemoración de los quinientos años del mal llamado «Descubrimiento de América» gatilló la organización de los pueblos indígenas para exigir el reconocimiento de su carácter genocida, abriendo un nuevo ciclo reivindicativo de los «pueblos con derechos plenos, territorios, recursos naturales, formas propias de organización y de representación política ante instancias estatales, ejercicio de la justicia interna a partir de su propio derecho, conservación y desarrollo de sus culturas y elaboración y ejecución y puesta en práctica de sus propios planes de desarrollo» (López Bárcenas 2011, p. 68). Los pueblos originarios se actualizaron como «el Gran Otro del capitalismo» (Dávalos 2010, p. 165) y sus comunidades, como «la expresión concreta de su existencia [...] las que salieron a defender el derecho [a la autodeterminación y] echaron mano de su experiencia por siglos de resistencia pero también de las prácticas autogestivas, aprendidas cuando formaron parte del movimiento campesino» (López Bárcenas 2011, pp. 83-84).

Desde entonces, se han levantado diversas experiencias económicas alternativas con las que, desde el rescate o propuesta de prácticas productivas, se busca garantizar la sobrevivencia de las comunidades indígenas en proceso de liberarse de la explotación del capitalismo neoliberal. En 1994, varias comunidades mayas protagonizaron el levantamiento zapatista en Chiapas, para exigir al Estado mexicano derechos históricamente desatendidos. A fines

de ese año, crearon los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (Marez) con una organización territorial autónoma en alrededor de doscientas cincuenta mil hectáreas recuperadas (Gutiérrez 2012). En 2003, se crearon cinco Caracoles, encabezados por Juntas de Buen Gobierno, para articular comunidades y municipios, organizando las áreas de «salud, educación, comercio, tránsito, administración, agraria, justicia, derechos humanos y campesinistas» (EZLN 2013, p. 9). Las funciones y actividades comunitarias se financian con trabajos colectivos de ganadería, milpa, frijoles, cafetales, plataneros, cañales o tiendas de abarrotes, cuyo excedente mantiene a los promotores de salud y educación, mientras cada familia se abastece de sus huertas domésticas. Intentando desmarcarse de las estructuras clientelistas estatales para sostener la autonomía, los zapatistas se han organizado en cooperativas para vender productos como café orgánico y artesanías en redes alternativas de intercambio, nacionales e internacionales, basadas en el comercio justo (EZLN 2013, Viera y López 2021).

En Bolivia, a finales de los ochenta, se inició un proceso de reconstitución del *ayllu* como unidad comunitaria ancestral estructurada en torno al territorio, a la actividad económica, cultural y política (Yampara 2001). Cada *ayllu* se conforma por familias emparentadas con acceso a diversos pisos ecológicos y recursos, con un sistema rotativo de autoridades «el cual —en reciprocidad— brinda tierra y seguridad a cada miembro del *ayllu* o comunidad» (Albó 2002, p. 63). La reciprocidad en el intercambio de productos y de trabajo agrícola se denomina *ayni* y se manifiesta entre los miembros del *ayllu* y con la naturaleza, orientando instituciones comunitarias como la *minga*, la *tunka*, la *mita*, la *humaraqa* y el *waykanacuy* (Farah y Vasapollo 2011). El bienestar se logra en la armonización de la comunidad con su entorno, que abarca otras comunidades, biodiversidad y energías espirituales, de lo cual surge el concepto de *suma qamaña*, o vivir bien (Yampara 2001). Con la presión realizada por el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) —instancia política creada en 1997 para reconstituir las estructuras organizativas propias— y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), lograron incorporarse en la nueva Constitución Política de 2009 los «principios ético-morales de la sociedad plural [...] *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena)» (art. 8) aunque, en la práctica, se continuaron privilegiando actividades extractivistas, como en la carretera del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) (Rivera 2015, Viera 2015).

En Colombia, en la década de los noventa, varias comunidades del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) se adhirieron a la propuesta de planes de vida, construida desde la década anterior como estrategia de sobrevivencia frente a la violencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de grupos pa-

ramilitares, y fundamentada en la recuperación de tierras llevada a cabo desde los setenta, como base material. Como alternativa a los planes de desarrollo estatales, comunidades de pueblos, como nasa y misak, plantearon sus propios modelos de autonomía económica, social y cultural basada en el principio de reciprocidad y la lucha por mantener un equilibrio de los territorios que defienden, incluyendo sus dimensiones culturales y espirituales. Para el pueblo nasa, el *tull* representa la unidad básica social, que garantiza la autonomía alimentaria, base de su planteamiento de «economía propia» para la defensa, control y administración de los territorios, fundamentada en prácticas recíprocas como el trabajo comunitario (*minga*, rotación de grupos, cambio de mano, etc.) y la distribución igualitaria de los excedentes (Quijano 2016).

Estas iniciativas de pueblos originarios comparten la experiencia del despojo de sus territorios y de sus formas de vida, y de sus resistencias e intentos emancipatorios para recuperar la autodeterminación perdida, en el sentido benjaminiano del ángel de la historia: «Sin ser una vuelta hacia atrás ni una reconquista del pasado, la revolución sería una afirmación del presente que se cumple mediante una recuperación del pasado» (Echeverría 2012, p. 140). Cabe considerar que una economía resignificada desde lo «indígena» «está conformada por dos círculos: el de la economía tradicional indígena y el de la de mercado, superponiéndose en una parte, la intersección de las adaptaciones culturales» (Quijano 2016, p. 271), aunque prevalece el principio de reciprocidad, como su fuerza elemental (Temple 2003, Corredor 2013). Desde la antropología económica, Sahlins identificó que la reciprocidad en los intercambios materiales «simboliza la voluntad de tener en cuenta la prosperidad de la parte contraria, la aversión a buscar egoístamente la propia [...] es una ley de la naturaleza, consecuente con la ley primera, que manda al hombre buscar la paz» (Sahlins 1972, p. 23). Por su parte, Mauss señala que el acto de dar implica esperar una acción recíproca que completa el ciclo económico, conformado por «tres obligaciones: dar, recibir, devolver» (Mauss 2009, p. 155), como un mecanismo que impide la acumulación de excedentes que desequilibren la economía y el bienestar de toda la comunidad, garantizado en la conformación de alianzas.

Entonces, una economía «indígena» que busque rescatar el buen vivir cotidiano del *oikos* como comunidad deberá enfrentarse a las tensiones entre la racionalidad instrumental hegemónica y las racionalidades liberadoras (entre los humanos) y recíprocas (entre los humanos y su entorno ecosistémico) desde donde se genera «la resistencia, la construcción de otra vida a pesar de la presencia del poder capitalista, lo que articula todos los esfuerzos y pone en tensión, en este caso, el despliegue de otras economías» (Marañón 2017, p. 232).

4

Una economía mapuche desde el rescate de principios del *mapuche mongen*

En el sur de Chile, desde hace algunos años, comunidades mapuche han encabezado diversas experiencias de recuperación y fortalecimiento de prácticas productivas mapuche (*trafkintu*, *kelluwün* o *mingako*, entre otras), para asegurar la autonomía económica, de acuerdo con el *mapuche mongen* o forma de vida mapuche. Con base en la propuesta teórico-metodológica de Marañón (2014) para el estudio de organizaciones, a continuación se analiza la contribución de los principios económicos y de vida mapuche, desentrañados en diversas propuestas productivas, a la resignificación de la economía: cómo se han establecido históricamente las relaciones de poder que contextualizan las experiencias estudiadas; cuáles son los principios económicos, su relación con la naturaleza y subjetividades que resignifican la economía; cuáles son sus tensiones con los principios de la economía hegemónica, y cuáles sus posibilidades emancipatorias.

4.1. Momento constitutivo colonial del pueblo mapuche

La economía y forma de vida mapuche comenzó a transformarse desde la llegada de los conquistadores españoles, a mediados del siglo XVI, cuando debieron replegarse al sur del río Biobío, aunque manteniendo su organización socioterritorial autónoma a partir de su unidad básica denominada *lof*, correspondiente a un territorio delimitado por elementos geográficos y habitado por una comunidad o familia extendida que, liderada por un *lonko*, ejercía su derecho de «usufructo comunitario de la tierra y sus recursos» (Aylwin 2002, p. 4). En torno al *lof*, se articulaban estructuras orgánicas más amplias, como el *rewe*, el *ayllarewe* y el *fütalmapu* («gran territorio»); este último corresponde a territorios con elementos geográficos particulares (*lafkenmapu*, en el litoral; *pewenmapu*, en la cordillera; *pikunmapu*, al norte del Biobío; *willimapu*, en el sur), que dan origen a las identidades territoriales, es decir, variaciones de la forma de vida mapuche determinadas por el tipo de territorio y recursos disponibles con el cual una red de *lof* y *rewe* establece «una relación económica de sobrevivencia y de reciprocidad expresada en la dimensión espiritual y religiosa» (Marimán *et al.* 2006, p. 31).

Desde 1641, la política de Parlamentos entre el pueblo mapuche y la Corona española —ratificada por el Estado de Chile en el Parlamento de Tapihue de 1825— generó una relativa estabilidad, que facilitó el intercambio o *trafkintu* de productos con la colonia, principalmente, de mantas producidas por mujeres mapuche para cambiar por plata y otras mercancías. Además, como parte de estos intercambios, su economía, basada en la recolección y en la horti-

cultura, introdujo el trigo y el ganado (principalmente, vacuno, de caballos y ovino), del cual llegó a controlar tal cantidad que, hasta hoy, el término *kullifñ* se utiliza indistintamente para dinero y ganado (Bengoa y Valenzuela 1984, Bengoa 2008, Zavala 2008).

Sin embargo, a finales del siglo XIX, la invasión del territorio mapuche por el Estado de Chile y su campaña militar, mal llamada Pacificación de la Araucanía (1862-1881), fue el «momento constitutivo colonial» que transformó las formas de producción y de reproducción social de este pueblo. A medida que el ejército avanzaba con prácticas como «quemar sus ranchos, tomar sus familias, arrebatarles sus ganados; destruir en una palabra todo lo que no se les pueda quitar» (CVHNT 2003, p. 309), las tierras ocupadas fueron declaradas fiscales —es decir, bajo control del Estado—, rematadas y traspasadas a privados, militares y colonos, principalmente europeos, por ser considerados agentes de progreso y centrales dentro del plan nacional para ser competitivos internacionalmente en la industria agrícola. Se impuso el ordenamiento socioterritorial del Estado mediante la creación de pueblos y ciudades donde se estableció el aparato administrativo burocrático local y se articularon las rutas de comercio para la economía regional (Bengoa y Valenzuela 1984, Pinto 2003).

Terminada esta invasión, entre 1883 y 1929, se realizó la radicación de las comunidades mapuche sobrevivientes, reubicando a una población de 82 629 personas en 510 386,67 hectáreas, el 6% de su territorio, mediante la entrega de 2918 Títulos de Merced distribuidos estratégicamente como un «archipiélago» funcional al modelo económico capitalista (González 1986, Toledo 2005). Las reducciones reemplazaron al *lof*, establecidas en las tierras con peor productividad, suficientes solo para viviendas (*ruka*) y huertas domésticas (*tukukan*), sin lugares esenciales para la producción y reproducción de su forma de vida, tales como bosques nativos, fuentes de agua y *lawen*, espacios ceremoniales, cementerios y áreas de recolección y ganadería (Bengoa 2008). El proceso de expropiación territorial continuó de forma sistemática desde 1930, a partir de la división de las comunidades y formas fraudulentas de «compra y venta de derechos comunitarios, arriendo a 99 años, hipoteca de los derechos territoriales, etc.» (Correa y Mella 2010, p. 155).

Como consecuencia de estos procesos de despojo, la dramática escasez de tierras solo permitió una agricultura de subsistencia inviable económicamente, gatillando desde los años cuarenta una importante migración desde las reducciones mapuche a las grandes ciudades chilenas, mientras que las comunidades reducidas sobrevivían mediante prácticas comunitarias como el *mingako* y las medierías. Culturalmente, fueron asimiladas por instituciones del Estado, como la educación pública, que intentó desarraigar cultura e idioma, «enseñándosele al niño mapuche un orden donde el capital

necesitaba obreros muy bien disciplinados para la producción» (Marimán *et al.* 2006, p. 165).

Aunque hubo un breve paréntesis durante la Reforma Agraria del gobierno de Salvador Allende (1970-1973) —la Ley Indígena de 1972 permitió restituir cerca de setenta mil hectáreas a comunidades mapuche (Aylwin 2002)—, la división de comunidades fue retomada en 1979 por la dictadura de Pinochet, para incorporar tierras a la actividad forestal como parte del modelo neoliberal.² La expansión forestal no mejoró las condiciones socioeconómicas en la región de la Araucanía, donde se encuentra el mayor porcentaje relativo de población mapuche del país:³ el 17,2% de pobreza y el 4,6% de pobreza extrema (el doble del promedio nacional), con el 7,9% en población indígena, frente al 2,9% en población no indígena (Casen 2017, INE 2018). Estos niveles persisten aún con el aumento de la participación mapuche en trabajos asalariados silvícolas y agropecuarios, expresando una doble explotación como asalariado agrícola —«uno de los grupos más afectados por la pobreza en zonas rurales del continente» (Quiñones 2012, p. 143)— y como indígena, cuyo salario es un 67% menor que el de los no indígenas (Casen 2017).

Entonces, la resignificación de la economía desde la concepción mapuche representa un camino para emanciparse de los procesos de despojo del territorio, de sus recursos y de las condiciones para la autodeterminación, los mismos que han provocado la pauperización de las comunidades incorporadas al sistema capitalista en una situación evidentemente desventajosa.

4.2. Las experiencias económicas mapuche

En la década de los noventa, en el marco de la transición política y del nuevo ciclo reivindicativo de los derechos de los pueblos indígenas de América Latina, diversas organizaciones y comunidades mapuche reaccionaron ante la ineficacia de la institucionalidad estatal para resolver demandas territoriales y de derechos colectivos. El Estado chileno enfocó sus políticas indígenas en la superación de la pobreza, dentro del concepto hegemónico de economía y sin atender a las raíces estructurales e históricas que la reproducen. Con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, durante el período de las mayores movilizaciones del nuevo ciclo reivindicativo, se implementaron programas de etnodesarrollo —como el Programa Orígenes (2001)— como «una especie de “compensación” que ofrece desarrollo para suplir la falta de reconocimiento» (Díaz Polanco 2005, p. 61).

Por lo mismo, diversas comunidades optaron por vías no institucionales para solucionar sus demandas territoriales, muchas organizadas en la Coordinadora Mapuche de Comunidades en Conflicto Arauco-Malleco (CAM) que, a través de las «recuperaciones

2 Una de las primeras medidas implementadas por el nuevo régimen fue la promulgación del Decreto Ley número 701 de 1974, por el cual se otorgaban numerosos incentivos para expandir los monocultivos silvícolas: subsidios directos a la producción, exención de tributos e inexpropiabilidad de los predios forestales, entre otros beneficios. Estas plantaciones se habían intensificado desde 1968 en la región de la Araucanía, como parte del plan de emergencia, implementado en la última etapa de la Reforma Agraria para reforestar y revertir la erosión, aprovechando suelos de calidad insuficiente para el uso agropecuario (Correa *et al.* 2005). Sin embargo, fue a partir del nuevo modelo forestal extractivista implementado por la dictadura que el crecimiento se disparó exponencialmente, quintuplicando la superficie explotada entre 1975 y 2007 (Viera 2015).

3 Según el Censo de 2017, 1 745 147 personas se autorreconocieron como mapuche, correspondientes al 80% de la población indígena y al 10% de la población nacional de Chile. La mayor parte habita en territorio ancestral, en las regiones del Biobío, Araucanía y Los Lagos, donde controlan alrededor de trescientas mil hectáreas (Aylwin 2002, INE 2018).

productivas», toman posesión de predios forestales reclamados, talando sus monocultivos de pino o eucaliptos y realizando tareas agrícolas mediante *mingako* en beneficio de la comunidad (Correa y Mella 2010, Pichún 2015). Como señaló el líder de la CAM, Héctor Llaitul (2012, pp. 290-291), el objetivo estratégico de estas recuperaciones es el control territorial, «que pase del control económico y productivo de los recursos, desde una perspectiva capitalista, a la transformación de ese tipo de relaciones y el rompimiento definitivo con el sistema global». Con este propósito, se realizan acciones de sabotaje —especialmente, quema de camiones y maquinarias— a las empresas forestales de los grandes grupos económicos de Chile,⁴ principales representantes del modelo capitalista neoliberal en territorio mapuche. Esta amenaza a los objetivos capitalistas ha provocado una respuesta de carácter contrainsurgente del Estado de Chile, cuestionada por numerosos organismos internacionales de derechos humanos por acciones tales como encarcelamientos arbitrarios, violentos allanamientos con heridos de gravedad —incluyendo ancianos y niños— y asesinatos perpetrados por la policía militarizada; aplicación de la Ley Antiterrorista heredada de la dictadura, y operativos de inteligencia como la Operación Paciencia, en 2002, y la Operación Huracán, en 2017 (Vargas *et al.* en prensa).

Por otro lado, existen experiencias económicas mapuche enfocadas en recuperar prácticas productivas, espacios culturales y ecosistemas nativos, sobre todo, para mejorar el suelo y las fuentes de agua deterioradas por la actividad forestal, como son los casos del *lof* Boroa, constituido como Asociación Indígena Boroa-Filulawen (Neira 2012); del emblemático *lof* Temulemu, en la comuna de Traiguén (Viera 2015), y del *lof* Llaguepulli, con su proyecto de autonomía económico-territorial, fundamentado en la recuperación socioecológica de su territorio (Guzmán y Krell 2019). Este último conformó, en 2013, el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), para fortalecer la actividad productiva y económica de las 36 familias de la comunidad, de manera que puedan satisfacer sus necesidades mediante prácticas como medierías, *mingako*, *rukan* (construcción de casas), *kelluwün* y *trafkintu*, además de financiar actividades de la comunidad con ahorros propios. Como objetivo estratégico a largo plazo, Llaguepulli decidió colectivamente emprender un proceso de «transición agroecológica» dentro de su identidad territorial mapuche *lafkenche* (sector costero del lago Budi, en la región de la Araucanía) y sobre el piso económico-productivo que les asegura el GAM. Con este propósito, han generado huertos y viveros experimentales donde rescatar la flora nativa y elaborar fertilizantes orgánicos con recursos locales (Guzmán y Krell 2019, GAM 2019).

En los últimos años, también se han constituido organizaciones mapuche para apoyar y financiar iniciativas productivas de las comunidades mapuche —incluyendo aquellas en recuperación productiva— con la perspectiva cultural propia. La Corporación Mapuche Newen es una ONG sin fines de lucro que asesora y acompaña

4 Forestal Arauco, del Grupo Angelini, y Forestal Mininco, del Grupo Matte, en conjunto poseían, en 2013, más de 1,77 millones de hectáreas, es decir, más del 75% de las plantaciones forestales en territorio nacional, correspondientes a 2 341 850 hectáreas (Tricot 2013, Infor 2014).

en el trabajo de comunidades en las áreas de organización territorial, revitalización cultural, manejo de recursos naturales, desarrollo productivo, educación y capacitación institucional. A través de un diálogo constante con las comunidades (*nütram*), se establecen prácticas para reconstruir la forma de vida mapuche, fortaleciendo el *feventün* (sistema de creencias mapuche); por ejemplo, se fomentan prácticas propias del *tukukan* (huerto mapuche) como la rotación de cultivo —con tiempos de descanso del suelo en reciprocidad por lo cosechado— y la diversidad de cultivos como un sistema integral trabajado en conjunto; las normas en la construcción de viviendas o *rukan*, como la orientación de la entrada hacia la salida del sol y distribución de los distintos espacios del *lof* que posibiliten el *küme mongen* (Maripil 2019).

La Cooperativa Küme Mogen es una organización mapuche de ahorro y crédito creada en 2015 para financiar iniciativas productivas de comunidades como Antonio Ñirripil, que recuperó el exfundo California y formó en él una cooperativa agrícola. En línea con el nombre Küme Mogen, su presidente, Vicente Painel, señaló que la cooperativa busca «recoger esos principios que están en nuestra cultura ancestral: vivir en armonía con la naturaleza, respeto a los sabios, a nuestros ancestros, también a nuestra cultura, practicarla y difundirla» (Pérez 2016, s. p.). Esto implica que los proyectos apoyados deben estar en sintonía con los principios del *admapu* (normas de relacionamiento) que fundamentan una economía mapuche: el equilibrio integral, el *kelluwün* («reciprocidad») y el *yamuwün* («respeto y valoración del otro en cualquier tipo de relación») (Huichalaf 2019). El mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades debe basarse en una formulación económica en la que se considere prácticas productivas como «el *keyuwün* —trabajar entre todos—, o el *mingako* —trabajo colectivo que se hace en el campo—, o el *trafkintu* —intercambio y comercio justo—, que son parte de nuestras tradiciones» (Pérez 2016, s. p.).

A pesar de la heterogeneidad de experiencias y trayectorias, se pudo constatar que todas se orientan tras los mismos principios —que se sistematizan a continuación— y en torno al objetivo de liberarse de las relaciones de explotación capitalista para reconstruir sus propias relaciones sociales y de producción, resignificando la economía desde el rescate de principios y prácticas que permitan restaurar el *küme mongen* en los territorios, frenando el deterioro causado en sus territorios por la actividad extractivista del modelo neoliberal (GAM 2019, Avellano 2019, Huichalaf 2019, Maripil 2019, Pérez 2016).

4.3. Principios económicos y de vida mapuche, y tensiones con principios hegemónicos

En la última década, se han visibilizado conceptos mapuche hasta ahora ausentes en los discursos reivindicativos de carácter

político, ganando importancia la necesidad de resignificar y plantear una economía propia que sustente materialmente la forma de vida mapuche y su autonomía. Tal como se pudo constatar en las experiencias anteriores, en el plano económico se ha posicionado el *ke-lluwün* («reciprocidad») como principio central del ordenamiento de las relaciones sociales y productivas que, dentro de la cultura mapuche, «pasa por cómo se entiende la relación hombre-naturaleza, las relaciones económicas y por cómo se entiende el poder» (Marimán *et al.* 2006, p. 266). Este principio está presente en prácticas productivas, tales como el apoyo mutuo, el *mingako*, o trabajo colaborativo que consiste en ayudar a una comunidad o familia a realizar trabajos como preparación de suelo para siembra, cosecha o *rukan*; medierías que redistribuyen tierras o animales —generalmente, vacunos—, repartiendo los beneficios en partes iguales entre el propietario y el trabajador o criador, y el *trafkintu*, o relación de intercambio de productos de distintos territorios, generalmente semillas. La reciprocidad en estos intercambios de productos, mano de obra y conocimiento se manifiesta en la vinculación simétrica entre los sujetos y comunidades, previniendo la concentración de poder o información en una contraparte, en desmedro de la otra (Bengoa 1984, Avellano 2019, Pichún 2020).

Sin embargo, la vinculación recíproca también abarca los intercambios entre una comunidad con su entorno biodiverso o *itrofill mongen*, el cual incluye los componentes de la naturaleza que sustentan la actividad productiva de la comunidad, como la tierra, las fuentes de agua, el bosque nativo, las *lawen* (hierbas medicinales), la flora y la fauna; además de considerar otras formas de existencia inmateriales o espirituales, tales como los *newen* (fuerzas), *ngen* (espíritus guardianes o protectores de un espacio relevante para la vida, como un *menoko*, u ojo de agua, o un bosque) y *püllü* (espíritu de los antepasados). Esta dimensión espiritual es fundamental para cohesionar y mantener el balance simétrico en la red de relaciones que sustenten la vida en el tiempo (Marimán 2017, p. 41): los *ngen* son contactados mediante protocolos específicos de rogativa o agradecimiento, como el *llëllipün* celebrado para solicitar permiso para ingresar en su espacio o extraer algún recurso de él; si el espacio está sano, equilibrado y protegido por su *ngen*, ese espacio puede aportar el *newen* o la fuerza necesaria para el bienestar de la comunidad, relacionado con los conceptos del *küme mongen* (estar bien en todos los ámbitos de la vida) y el *küme felen* (mantener equilibrio y armonía individual y en relación con su contexto familiar, comunitaria y ambiental) (Llaitul y Arrate 2012, Cuyul 2013, Rapimán 2020, Quidel 2012, Pichún 2020).

En el caso de los espíritus de los antepasados, *püllü*, tienen una incidencia directa en las decisiones productivas de la comunidad al transmitir información sobre las condiciones como la comunidad trabajará en el ciclo agrícola siguiente, durante el *küymín* o trance de la machi (autoridad religiosa y de salud); generalmente, se comu-

nican en el contexto de ceremonias de rogativa, como el *nguillatün*, donde la comunidad también realiza la «mano de vuelta», retribuyendo a los antepasados con sacrificios de animales (generalmente, de un cordero) y ofrendas de comida, por las buenas cosechas y la renovación de los recursos vitales para la comunidad (Quidel 2012, Llaitul y Arrate 2012). Los protocolos para establecer estas relaciones de reciprocidad con los seres espirituales y con los antepasados deben realizarse en *mapudungun* (idioma mapuche), por lo cual su rescate y fortalecimiento es central para reproducir estos intercambios que permiten tomar decisiones económicas y acceder a recursos vitales para la autosuficiencia del *lof* (Tricot 2013, Jamelia 2019).

El *lof*, como unidad socioterritorial de producción y de reproducción de la vida, se relaciona con la tierra o territorio a través de la noción de *mapu*, correspondiente a la totalidad compleja del sistema de interrelaciones que vinculan a los sujetos (*che*) de una comunidad (*lof-che*) entre sí, y con su *itrofill mongen* en las dimensiones ecosistémicas y espirituales, para generar lo necesario para reproducir la vida en todas sus formas (Pichún 2020, Marimán 2017, Marimán et al. 2006, Llaitul y Arrate 2012). Dentro de la *mapu*, todos los sujetos y redes se vinculan en torno a un criterio del orden correcto de estas relaciones dialógicas: el *nor* mapuche, que se encuentra regulado por el *admapu*, o conjunto de normas de comportamiento y principios de relacionamiento particular de cada territorio (Marimán et al. 2006, Quidel 2012, Rapimán 2020). Esta noción difiere de la concepción capitalista de la tierra como mercancía y objeto de control geopolítico, donde la ganancia individual reemplaza la centralidad de la autosuficiencia de la comunidad y el comportamiento humano solo se regula por las leyes del mercado y la competencia.

La subjetividad mapuche que participa en este ordenamiento particular de las relaciones sociales y productivas se sitúa desde su *tuwün*, o territorio de origen, y su *küpalme*, o linaje, el cual corresponde a las características del grupo familiar de origen, que pueden relacionarse con una actividad productiva o rol específico dentro de la comunidad: «Ambos elementos constituyen coordenadas del espacio social mapuche» (Marimán et al. 2006, p. 33). Entre los roles especiales dentro de la comunidad, o *epu rume che*, se encuentran autoridades como la *machi*, el *lonko* (máxima autoridad política del *lof*), el *werken* («vocero») y el *lawentuchefe* (conocedor del *lawen* o plantas medicinales) (Marimán et al. 2006, Jamelia 2019). No cumplir con el rol de autoridad dado por el *küpalme* —sobre todo, en el caso de la *machi*—, no retribuir algo extraído de la tierra o no respetar protocolos en espacios sagrados constituye un *trafentun*, o transgresión al orden de los relacionamientos recíprocos establecidos en el *admapu*, lo que provoca desequilibrios manifestados en *kütran*, o enfermedades que deben ser sanadas por una *machi*, restaurando los vínculos entre el sujeto, su comunidad y su territorio (Cuyul 2013, Rapimán 2020, Jamelia 2019).

La introducción de monocultivos forestales en tierras mapuche ha representado una de las más graves transgresiones en este territorio, destruyendo bosque nativo, secando fuentes de agua, contaminando el suelo con agrotóxicos, reemplazando ecosistemas y todas las presencias espirituales que dan la fuerza vital al territorio. Por este motivo, la prioridad en el nuevo ciclo de movilizaciones ha sido recuperar las tierras despojadas, aunque sin llegar a un consenso sobre cómo se avanzaría hacia la autonomía económica, ni siquiera cómo resolver problemas productivos básicos. En gran parte del siglo XX, se habían adherido tanto a las formas de producción como de lucha del campesinado chileno, pero, en los últimos años, se ha ampliado la discusión hacia los principios y elementos propios necesarios para reconstruir una forma de vida mapuche junto a sus instituciones ancestrales, relaciones recíprocas y espacios que constituyen el *lof* como unidad socioproductiva: «Es necesario conversar sobre qué significa restaurar el *lof*, recuperar, reaprender, volver a creer que las prácticas y la espiritualidad mapuche [*feventün*] son buenas e importantes» (Maripil 2019).

El primer paso es ampliar las actuales reducciones, recuperando las tierras ancestrales que no fueron incluidas en los Títulos de Merced, con sus espacios sagrados y de producción comunitaria, fuentes de agua y bosque nativo, como base material donde desarrollar las condiciones suficientes para un nivel de producción que permita una aproximación creciente a la soberanía alimentaria y a la autonomía económica propia del antiguo *lof*. Luego, se debe recomponer el tejido de relaciones intercomunitarias y, con otros grupos y organizaciones no mapuche, la manera de consolidar las posibilidades de satisfacer las propias necesidades.

La historia de este pueblo da cuenta de su capacidad de adaptación y apertura a los aportes externos. Los intercambios con la colonia transformaron sus prácticas productivas, buscando regularlos en las negociaciones de los Parlamentos, desarrollando una importante producción de mantas como medio de intercambio e introduciendo el trigo y el ganado. En el siglo XX, varias comunidades han participado en cooperativas de producción e incorporado conocimientos científicos (para mejorar suelos o recuperar especies nativas), maquinarias (del tractor, especialmente) y diversas tecnologías (paneles solares, sistemas de recolección de aguas de lluvia o producción de abono, entre otras) mientras puedan complementarse con el *kimün* («conocimiento») y el *rakizuam* («forma de pensar o raciocinio») y ser compatibles con la conservación del *itrofill mongen*. Para resignificar una economía que sostenga el proceso de autonomía mapuche a largo plazo, es vital extender alianzas e intercambios que incluyan amplios sectores de la sociedad mapuche y chilena que buscan sentidos y alternativas económicas en la actual crisis del modelo neoliberal chileno (Maripil 2019, Pichún 2012, Llaitul y Arrate 2012).

4.4. Posibilidades emancipatorias

La criminalización de las demandas reivindicativas y la estigmatización racista que asocia el rezago económico a la «flojera», o a la incapacidad inherente de los pueblos originarios, continúan siendo los peores obstáculos para plantear una propuesta económica desde lo mapuche. En el plano de la violencia de Estado, se evidencia que «las sanciones y condenas judiciales calificadas como terroristas en el proceso de reivindicación del territorio y de los derechos políticos tienen carácter catastrófico y de re-traumatización [...] impactan no solo en la familia y comunidad, sino que son vividos como una amenaza para la cultura y al modo de vida mapuche» (Vargas 2017, p. 169). La resiliencia, o capacidad histórica para conservar la integridad individual y comunitaria en medio de experiencias adversas, apuntala las posibilidades emancipatorias de estas propuestas económicas y de vida. El proceso de resignificar la economía desde los conceptos propios de reciprocidad y equilibrio entre todas las relaciones de un territorio implica identificar las escindidas por el orden hegemónico, y liberarse de los principios impuestos por la visión del mundo capitalista y colonial; entonces, «su identidad mapuche, su cosmovisión y la protección territorial actúan como una fuente nutritiva que les permite proyectarse como personas, familias, comunidad y nación mapuche en reconstrucción» (2017, p. 205).

La resignificación de la economía para el *küme mongen* involucra reposicionar a la economía en el ámbito de las relaciones sociales para organizar y administrar la unidad doméstica (*oikos*) que, en el caso del *lof* mapuche, se considera la reproducción de la vida humana y no humana. Esta restauración debe sostenerse en la dignificación de lo mapuche como mecanismo descolonizador frente a la estructura de poder impuesta desde la ideología hegemónica con su noción de progreso y desarrollo, y su subjetividad del *homo oeconomicus*. También es necesario plantear estas propuestas desde marcos epistemológicos descolonizados, retomando las formas de transmisión del *feyentün*, del *kimün* y del *rakizuam*, a través del *nütram*, del mejoramiento de los programas de educación mapuche y de la revitalización del *mapudungun* (Jamelia 2019, Maripil 2019, Marimán 2017, Llaitul y Arrate 2012), para desarrollar «el potencial de una ciudadanía que tenía una experiencia con la naturaleza de miles de años, con un lenguaje para comprender ciertos fenómenos; hay que recuperar ese lenguaje, poder recuperar esos niveles de sentido y superar la tragedia» (Rapimán 2020).

Al igual que en las experiencias del *ayllu* aimara y el *tull* nasa, la restauración del *lof*, fundamentada en los principios económicos y de vida mapuche, es una necesaria «vía de descolonización» para cuestionar la noción hegemónica del «equilibrio de mercado» desde el concepto de armonía y equilibrio recíproco con todos los elementos complementarios y dimensiones diversas del territorio habita-

do: «Si desacoplamos el valor de uso de lo occidental como algo naturalizado y lo articulamos al Buen vivir, habría la posibilidad de pensar en una redefinición de la producción y de las áreas productivas que deberían ser impulsadas y de las áreas productivas que deberían ser suprimidas» (Marañón 2017, p. 237).

5 Consideraciones finales

La mercantilización de todos los ámbitos de la existencia, con el objetivo de alcanzar tasas extraordinarias de ganancia dentro del sistema-mundo capitalista, ha llevado a una crisis social, ecológica y, actualmente, sanitaria, que amenaza la sostenibilidad de la vida en el planeta. Las expectativas de crecimiento de la economía y del consumismo generadas desde el discurso ideológico neoliberal se desvanecen, obligando a reconsiderar otras concepciones de economía sobre las que organizar las relaciones sociales y productivas, las mismas que han permitido a grandes sectores de la sociedad —como las comunidades indígenas— sobrevivir en una estructura de poder capitalista y colonial.

Para resignificar la economía en la actual crisis sistémica, deben identificarse los principios hegemónicos capitalistas, para desarticularlos de las relaciones de producción y de vida local, y escindir las relaciones de poder que han impuesto justificadas en estos principios. En el caso del pueblo mapuche, el «momento constitutivo colonial» legitimó el despojo del 95% de su territorio y los obligó a adaptar sus prácticas a espacios reducidos y precarios que no les permitió reproducir sus principales actividades productivas, como la ganadería y los extensos cultivos de cereales, ni sus ceremonias esenciales para consolidar los intercambios recíprocos de la comunidad con su entorno biodiverso y con los seres espirituales. Para varias organizaciones y comunidades, el primer paso es restituir los derechos colectivos sobre las tierras usurpadas, lo que trasciende el sentido de propiedad capitalista con el cual el Estado entregó Títulos de Merced dentro de su ordenamiento jurídico y social, y su noción mercantil y productivista de la tierra. Las comunidades en recuperación reivindican el derecho a las tierras ancestrales y al territorio en el sentido amplio de la *mapu* como concepto integral de la red de relaciones que lo constituyen, pero la dimensión económica había sido postergada detrás de las demandas territoriales y de la reivindicación de derechos políticos y culturales, subsumida dentro de la lógica hegemónica de los planes de desarrollo nacional y regionales.

El proceso de resignificar la economía debe incorporar todas las dimensiones de la *mapu* y del equilibrio en las interacciones que aseguren la renovación de los recursos y elementos necesarios para la autosuficiencia del *lof*. La relación con la naturaleza se distancia de

la visión capitalista, limitada al valor comercial de sus elementos como recursos naturales explotables sin restricciones; la importancia del *itrofill mongen* debe dimensionarse material y espiritualmente como un tejido complejo del cual el ser humano es solo un integrante, y cuyas interacciones deben regularse por el principio de reciprocidad para mantener la simetría y evitar la explotación y el desequilibrio propios de las relaciones de poder. Los productos de la *mapu* y la información entregada por seres espirituales y ancestros, vitales para la toma de decisiones comunitarias, forman parte de un compromiso vital entre la comunidad y el territorio para reproducir, en el tiempo, las condiciones sociales y ecosistémicas óptimas para el buen vivir.

A diferencia del concepto de equilibrio en el mercado autorregulado por una «mano invisible» —que incluye trabajo, tierra y sus recursos como mercancías—, la noción de los pueblos originarios se relaciona con la noción de la «justa proporción» del *oikos* griego y su principio de autosuficiencia a partir de la producción doméstica, como en los casos mencionados de los pueblos aimara, misak, nasa y mapuche. En este último caso, frente a la supuesta autorregulación del mercado capitalista por la que se ajusta el comportamiento humano en función de la competencia, las relaciones del sistema de vida mapuche están reguladas por el *admapu*, normas que orientan los relacionamientos entre la subjetividad mapuche (*che*), la comunidad del *lof* y el *itrofill mongen*, en función al *nor* u orden correcto que permite el buen vivir o *küme mongen*. Retomando el sentido original de la *oikonomía* como reglas para la administración del hogar, una economía mapuche debe regularse a partir del conocimiento y respeto del *admapu* específico de un *lof*. El ámbito económico-productivo, como el resto de los ámbitos, debe equilibrarse en función de los criterios de equidad del *kelluwün* o reciprocidad en: el *trafkintu* («trueque») como intercambios de productos, semillas o conocimiento; el apoyo mutuo en el *mingako* («trabajo colaborativo»); o en la redistribución de las medierías.

Entonces, dentro de la cosmovisión mapuche, están todos los principios necesarios para plantear una economía propia, resignificando los conceptos centrales de equilibrio y del *kelluwün* o reciprocidad, para dignificar y reconstruir sistemas de conocimiento y de vida originarios del *lof*, orientados al buen vivir de la forma de vida mapuche, o *küme mongen*. Estos saberes fueron relegados por prejuicios coloniales, por los que se han legitimado procesos de despojo, exterminio y explotación, que perduran hoy en el racismo sistémico expresado en la precariedad laboral, estigmatización discriminatoria y criminalización que mantiene militarizada la zona de comunidades mapuche movilizadas y a decenas de sus comuneros en las cárceles del sur de Chile. En esta situación radica la urgencia de visibilizar el valor de los aportes que sus propuestas de economía y de vida ofrecen al resto de las comunidades y a la sociedad chilena, que está comenzando su propio proceso de liberación en medio de la crisis nacional y mundial del capitalismo neoliberal.

6 Bibliografía

- ALBÓ X (2002). Pueblos indios en la política. CIPCA, La Paz, Bolivia.
- AVELLANO (2019). *Trawün* realizado en Temulemu, Traiguén, Chile, 5 de enero de 2019.
- AYLWIN J (2002). Tierra y Territorio Mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico-jurídica. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco.
- BENGOA J (1984). La Economía Comunal Mapuche. *Cultura-Hombre-Sociedad* I(1): 241-262.
- BENGOA J (2008). Historia del Pueblo Mapuche. LOM Ediciones, 7.ª edición, Santiago de Chile.
- BENGOA J, VALENZUELA E (1984). Economía Mapuche, Pobreza y Subsistencia en la Sociedad Mapuche Contemporánea. Editorial PAS, Santiago de Chile.
- BRAVO V (2012). Neoliberalismo, protesta popular y transición en Chile, 1973-1989. *Política y cultura*:85-112.
- CASEN (2017). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile, Santiago.
- CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina 2019. Naciones Unidas, Santiago.
- CORREA M, MELLA E (2010). Las razones del «illkun»/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco. LOM Ediciones y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. Santiago.
- CORREA M, MOLINA R, YÁÑEZ N (2005). La reforma agraria y las tierras mapuches: Chile 1962-1975. LOM Ediciones, Santiago.
- CORREDOR C (2013). Economía sin Robinson Crusoe: apuntes para superar el autismo. Sentipensar Editores, Popayán, Colombia.
- CUYUL A (2013). La política de salud chilena y el pueblo Mapuche. Entre el multiculturalismo y la autonomía mapuche en salud. *Salud Problema* 7(14):21-33.
- CVHNT (2003). Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Informe, Santiago de Chile.
- DÁVALOS P (2010). La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina. CODEU. Corporación para el desarrollo, Quito.
- DÍAZ M, BERDEGUÉ J (1992). Minifundio mapuche y desarrollo agrícola. Evolución histórica de la agricultura en Pelleco. *Agricultura y Sociedad* 9:9-27.
- DÍAZ POLANCO H (2005). Los dilemas del pluralismo. En: Dávalos P (comp.). *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Clacso Libros, Buenos Aires (Argentina), pp. 43-66.
- ECHEVERRÍA B (1998). La modernidad de lo barroco. Ediciones Era, México DF.
- ECHEVERRÍA B (2012). Valor de uso y utopía. Siglo XXI Editores, México.
- EZLN (2013). Gobierno Autónomo I. Cuaderno de texto de primer grado del curso «La Libertad según l@s Zapatistas». EZLN, Chiapas.
- FARAH I, VASAPOLLO L (2011). Vivir bien: ¿paradigma no capitalista? CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.
- FOUCAULT M (1977). Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber. Siglo XXI, México.
- FOUCAULT M (2002). Defender la sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.
- FOUCAULT M (2007). Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979). Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- GAM (2019). Ponencia en Taller «Co-diseño de Modelos para la Resiliencia Económica en Wallmapu». Maple, Villarrica, Chile, 17 de diciembre de 2019.
- GONZÁLEZ H (1986). Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche. Nüttram.
- GUTIÉRREZ DI (2012). De las luchas agrarias, a las luchas por otro mundo posible: El caso de los territorios liberados del «mal gobierno» en Chiapas, México. *El otro derecho* 44(11):243-268.
- GUZMÁN A, KRELL I (2019). Ponencia en Taller «Co-diseño de Modelos para la Resiliencia Económica en Wallmapu». Maple, Villarrica, Chile, 17 de diciembre de 2019.
- HARVEY D (2004). El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*:99-129.
- HARVEY D (2007). Breve historia del neoliberalismo, Akal, Madrid.
- INE (2018). Síntesis resultados Censo 2017. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago de Chile.

- LLAITUL H, ARRATE J (2012). Weichan, conversaciones con un *weychafe* en la prisión política. Ceibo Ediciones, Santiago de Chile.
- LÓPEZ BÁRCENAS F (2011). Las autonomías indígenas en América Latina. Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y el Estado. Sísifo Ediciones, Bajo Tierra, México DF, pp. 67-102.
- MALETTA H (2010). La evolución del *Homo economicus*: problemas del marco de decisión racional en Economía. Economía XXXIII(65):9-68.
- MARAÑÓN B (2014). Buen vivir y descolonialidad: crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Ciudad de México.
- MARAÑÓN B (2017). Una crítica descolonial del trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Ciudad de México.
- MARIMÁN P (2017). Lawentuwün Trürwa Mapu Mew. La salud en el territorio de Tirúa. Cefam Municipalidad de Tirúa, Tirúa, Chile.
- MARIMÁN P, CANIUQUEO S, MILLALÉN J, LEVIL R (2006). i... Escucha, winka...! LOM Ediciones, Santiago.
- MARIPIL I (2019). Ponencia en Taller «Co-diseño de Modelos para la Resiliencia Económica en Wallmapu». MAPLE, Villarrica, Chile, 17 de diciembre de 2019.
- MARX C (2011). El Capital. Libro primero. El proceso de producción del capital. Siglo XXI Editores, México.
- MAUSS M (2009). Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas. Katz Editores, Buenos Aires.
- MONTERO M (2002). Construcción del Otro, liberación de sí mismo. Utopía y Praxis Latinoamericana, año 7 16 (marzo):41-51.
- MOUFFE C (1998). Hegemonía, política e ideología. En: Labastida J, Campo Md (eds.). Hegemonía y alternativas políticas en América Latina. Siglo XXI Editores, México.
- NEIRA Z (2012). Espacios ecológico-culturales en un territorio mapuche de la región de la Araucanía en Chile. Chungara, Revista de Antropología Chilena 44(2):313-323.
- PÉREZ A (2016). Kúme Mogen: el primer Banco Mapuche. Mapuexpress, Temuco.
- PINTO J (2003). La formación del Estado y la nación y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2.^a edición, Santiago de Chile.
- PINTO J, INOSTROZA I, ERRÁZURIZ I (2014). Expansión capitalista y economía mapuche: 1680-1930 & Tres razas, 1887. Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco (Chile).
- POLANYI K (2003). La gran transformación. Fondo de Cultura Económica, México.
- PORTO-GONÇALVES CW (2001). Geo-grafías: movimientos sociales nuevas territorialidades y sustentabilidad. Siglo XXI Editores, México.
- QUIDEL J (2012). La idea de «Dios» y «Diablo» en el discurso ritual mapuche. Las resignificaciones de las categorías Dios y Diablo entre las autoridades socioreligiosas mapuche del territorio *wenteche*. Tesis de maestría, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (Brasil).
- QUIJANO A (1992). Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. Perú Indígena 13(29): 11-20.
- QUIJANO A (2000a). Colonialidad del poder y clasificación social. Journal of world: 342-386.
- QUIJANO A (2000b). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander E (ed.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Clacso, Buenos Aires, pp. 201-246.
- QUIJANO VALENCIA O (2016). Ecosimias. Visiones y prácticas de diferencia económico/cultural en contextos de multiplicidad. Universidad del Cauca. Sello Editorial, Popayán (Colombia).
- QUIÑONES X (2012). La economía de las familias mapuches rurales: de la cuestión de la tierra a la diversificación de fuentes de rentas. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros 231:137-173.
- RAFFESTIN C (2013). Por una geografía del poder. El Colegio de Michoacán, Michoacán (México).
- RIVERA CUSICANQUI S (2015). Mito y desarrollo en Bolivia. El giro decolonial del gobierno del MAS. Piedra Rota/Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- ROLL E (1978 [1942]). Historia de las doctrinas económicas. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- SAHLINS M (1972). Las sociedades tribales. Editorial Labor, Barcelona.

- SMITH A (1958 [1794]). Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones. Fondo de Cultura Económica, México.
- SMITH N (1988). *Desenvolvimiento desigual*. Bertrand Brasil, Río de Janeiro (Brasil).
- SPRADLEY JP (1980). *Participant Observation*. Holt, Rinehart and Winston, Florida (Estados Unidos).
- TAPIA L (2019). *Futuros en disputa. El análisis social de la narrativa y las semánticas del tiempo porvenir*. Ceiih, UNAM.
- TEMPLE D (2003). *Teorías de Reciprocidad. T. III: El Frente de Civilización*. Ed. Padep-GTZ, La Paz.
- TOLEDO V (2005). *Pueblo mapuche, derechos colectivos y territorio: desafíos para la sustentabilidad democrática*. Ediciones LOM, Santiago de Chile.
- TRICOT T (2013). *Autonomía Mapuche*. Ceibo Ediciones, Santiago.
- VARGAS R (2017). *Pewmas/sueños de justicia: lonkos y dirigentes mapuche versus Chile en la Corte Interamericana. Testimonios y evidencia psicoforense de los efectos de la Ley Antiterrorista*. LOM ediciones, Santiago.
- VARGAS R, VIERA P, PICHÚN J (en prensa). *Pueblo mapuche vs. Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: experiencia del lof Temulemu*. University of Wisconsin Press (Estados Unidos).
- VIERA P (2015). *Resistencia al despojo capitalista desde los proyectos autonómicos de comunidades mapuche*. Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México.
- VIERA P Y LÓPEZ A (2021). *La invisibilidad del movimiento zapatista actual en el turismo de los Altos de Chiapas*. Cuadernos de Turismo 47:277-301.
- WALLERSTEIN I (2003). *El Capitalismo Histórico*. Siglo XXI Editores, Ciudad de México.
- WALLERSTEIN I (2006). *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*. Siglo XXI Editores, México.
- YAMPARA S (2001). ¿Empresa Ayllu o Ayllu Qamaña? En: Medina J (ed.). *Suma qamaña: la comprensión indígena de la buena vida*. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, La Paz, Bolivia, pp. 137-144.
- ZAVALA JM (2008). *Los Mapuches del Siglo XVIII. Dinámica Interétnica y Estrategias de Resistencia*. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- ZAVALETA R (1984). *El Estado en América Latina*. Ensayos 1:59-78.

7 Entrevistas

- HUICHALAF J (2019). Entrevista realizada en Temuco, Chile, 24 de agosto de 2019.
- JAMELIA (2019). Entrevista en Temulemu, Traiguén, Chile, 21 de agosto de 2019.
- PICHÚN P (2012). Entrevista en Temulemu, Traiguén, Chile, 16 de diciembre de 2012.
- PICHÚN J (2015). Entrevista en Temulemu, Traiguén, Chile, 8 de febrero de 2015.
- PICHÚN J (2020). Entrevista vía telefónica, 12 de abril de 2020.
- RAPIMÁN E (2020). Entrevista vía telefónica, 7 de mayo de 2020.

8 Sitios de Internet

- INFOR (2014). *Anuario forestal 2014*, Instituto Forestal INFOR, Santiago de Chile.
<https://bibliotecadigital.infor.cl/bitstream/handle/20.500.12220/20625/31158.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acceso 12 de enero de 2020.

Cooperación y conflicto en la Agenda 2030: ¿una relación desequilibrada?

Guillermo SANTANDER-CAMPOS
gsantand@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Cooperation and conflict in the 2030 Agenda: an unbalanced relationship?

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. La Agenda 2030 como refuerzo de la dimensión cooperativa**
- 3. La dimensión conflictiva en la Agenda 2030, una tarea pendiente**
 - 3.1. La movilización de recursos privados para los ODS**
 - 3.2. La captación pública de recursos: fiscalidad y ODS**
 - 3.3. Los ODS y la gobernanza del sistema internacional**
- 4. Cooperación y conflicto: implicaciones en el contexto del COVID-19**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Cooperación y conflicto en la Agenda 2030: ¿una relación desequilibrada?

Guillermo SANTANDER-CAMPOS
gsantand@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Cooperation and conflict in the 2030 Agenda: an unbalanced relationship?

Citar como/cite as:

Santander-Campos G (2021). Cooperación y conflicto en la Agenda 2030: ¿una relación desequilibrada? *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):108-129.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.581

Resumen

Entre las virtudes de la Agenda 2030 se encuentra la de tratar de dar una respuesta más comprensiva y urgente a los desafíos que plantea un mundo cada vez más complejo y cambiante. Este propósito ha llevado a poner en el centro de la agenda la dimensión cooperativa entendiendo que, en un mundo globalizado e interdependiente, será imposible abordar los desafíos planteados si no es articulando distintas formas de respuestas concertadas. Sin embargo, aunque esta dimensión cooperativa es ineludible para lograr las metas que se propone, la consecución de esta agenda parece requerir también avances en una dimensión más conflictiva, que ha ocupado un espacio residual hasta la fecha. El presente artículo aborda esta cuestión, analizando algunos ámbitos clave en los que será necesario asumir lógicas conflictivas y las implicaciones políticas e institucionales que debieran derivarse de ello en el futuro.

Palabras clave: Agenda 2030, desarrollo sostenible, ODS, cooperación internacional, conflicto.

Abstract

Among the virtues of the 2030 Agenda is that of trying to provide a more comprehensive and urgent response to the challenges raised by an increasingly complex and changing world. This purpose has led to putting the cooperative dimension at the centre of the agenda understanding that, in a globalized and interdependent world, it will be impossible to address the challenges posed if it is not by articulating different forms of concerted responses. However, although this cooperative dimension is unavoidable to achieve the goals set, achieving this agenda also seems to require progress in a more conflictive dimension, that has occupied a residual space to date. This article addresses this issue, analysing some key areas in which it will be necessary to assume conflicting logics and the political and institutional implications that should derive from it in the future.

Keywords: 2030 Agenda, sustainable development, SDGs, international cooperation, conflict.

1 Introducción

La aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible supuso un esfuerzo colectivo internacional sin precedentes a la hora de abordar, de manera comprehensiva e integral, los desafíos que plantea un mundo crecientemente complejo y dinámico. Un mundo caracterizado por el incremento de las interconexiones e interdependencias de todo tipo, como el COVID-19, se ha encargado de ilustrarlo recientemente de una forma particularmente abrupta. Dentro de este propósito, y en sus primeros cinco años de vigencia, la Agenda 2030 ha centrado su discurso y su marco de acción de manera predominante en aspectos de carácter cooperativo, tratando de fortalecer asociaciones y alianzas de diverso tipo para la consecución de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el presente artículo se defiende que, junto a esa dimensión cooperativa, sin duda imprescindible para abordar eficazmente los retos que se plantea, la Agenda 2030 tendrá que desplegar y profundizar de manera simultánea en la dimensión conflictiva que demandan algunas de las transformaciones que esta promueve; una tarea que habría resultado, sin embargo, poco asumida y explorada hasta la fecha.

La dicotomía cooperación/conflicto ha sido una línea tradicional de pensamiento dentro de las ciencias sociales. De manera sintética, puede entenderse que, mientras que la cooperación alude a un marco de relación en el que los actores operan conjuntamente para alcanzar un fin común, el conflicto remite a un marco de relación en el que los actores presentan intereses contrapuestos entre sí (Ross 1995). En lo que se refiere a la dimensión cooperativa, cabe señalar que puede responder a motivaciones o racionalidades muy diversas, que pueden agruparse en dos grandes categorías no excluyentes entre sí. Por un lado, la cooperación entre actores puede darse por una motivación de carácter instrumental, en la medida en que los actores implicados perciben que el logro de sus objetivos es más viable actuando conjuntamente con el resto de los actores. Esto es lo que sucede, dependiendo de los casos, cuando se busca una coordinación que permite un uso más eficaz de los recursos existentes, cuando se tratan de aprovechar sinergias o complementariedades observadas entre los actores o cuando se abordan problemas de acción colectiva que requieren respuestas conjuntas, como ilustra el caso de los bienes públicos (Olson 1965, Sandler 1992). Por otro lado, las respuestas cooperativas pueden producirse también por una motivación de carácter ético. En este caso, la cooperación se produce por la existencia de un compromiso o una convicción de partida, que atribuye virtudes inherentes a esta forma de relación. Los vínculos y las relaciones de confianza que promueve o la capacidad constitutiva que atesora, en la medida en que puede ir conformando y redefiniendo en términos colectivos las identidades

y las preferencias de los actores implicados son algunas de estas virtudes asociadas a las relaciones cooperativas (Onuf 1989, Wendt 1999). En todo caso, al margen de las motivaciones que la alienten, cabe decir que, desde este punto de vista, los arreglos y mecanismos presentes en una sociedad, ya sean formales (como instituciones, acuerdos o declaraciones específicas) o informales (más ligados a las actitudes, prácticas y comportamientos de los actores), serían entendidos, precisamente, como la cristalización de esos elementos cooperativos.

Por su parte, la dimensión conflictiva ha sido observada de maneras muy diversas dentro de las ciencias sociales. Salvo excepciones, y fuertemente influida por el funcionalismo, hasta mediados del siglo XX, predominó una visión negativa, en la que se consideraba el conflicto meramente como una fuente de inestabilidad. El conflicto era, en suma, un generador de costes sociales, políticos y económicos y, por tanto, suponía un elemento claramente disfuncional. Sin embargo, a partir de esa época, comenzaron a emerger visiones más ponderadas y positivas del conflicto, en las que se observaba el papel que este elemento puede desempeñar también como motor del progreso social. Antecedentes de esta visión ya pueden encontrarse, sin duda, en autores como Marx y Simmel (2010) a finales del siglo XIX e inicios del XX (e incluso en Maquiavelo, a inicios del XVI), pero serían autores como Coser (1961), Dahrendorf (1971) o Collins (1975) quienes llevaran a cabo una revisión más profunda y sistemática de este concepto, asumiéndolo como un rasgo definitorio de la dinámica social. A partir de estos trabajos, y con otras aportaciones provenientes desde enfoques y campos muy diversos (como la sociología, la ciencia política, la economía, la filosofía o la antropología), se logró resituar el conflicto, entendiéndolo como un elemento que puede ser expresión de la pluralidad y de los antagonismos lógicos que acogen en su seno las sociedades más abiertas y complejas (Franzé 2014); un rasgo que, en determinadas ocasiones, le otorgaría un papel esencial como acelerador del cambio social. En este sentido, desde la perspectiva del conflicto, los mecanismos existentes (ya sean formales o informales) no serían tanto una cristalización del consenso y la cooperación, como se señaló más arriba, sino más bien marcos en los que poder dirimir y gestionar las disputas existentes. En la actualidad, los enfoques ligados al posestructuralismo y al posdesarrollo destacan como perspectivas teóricas en las que se incide especialmente en la dimensión conflictiva dentro de su marco analítico (Escobar 2012, Esteva *et al.* 2013, Gudynas 2017).

Como resultado de todo lo anterior, puede decirse que, dentro de las ciencias sociales, predominan en la actualidad visiones eclécticas que, aunque con diversos grados de énfasis en uno u otro elemento, asumen que las sociedades se componen de un complejo entramado de vínculos y dinámicas en las que conviven tanto formas y lógicas cooperativas como otras de naturaleza conflictiva.

Así, la presencia de estas dos dimensiones afecta centralmente a los procesos de desarrollo, entendidos como dinámicas de transformación en las que inciden tanto elementos de carácter cooperativo como conflictivo. Cabe preguntarse, pues, si el marco de acción internacional que actualmente orienta el trabajo por el desarrollo sostenible (la Agenda 2030) está asumiendo y abordando de manera equilibrada ambas dimensiones. Y, de no ser así, qué implicaciones pueden derivarse de cara al futuro.

A partir de la revisión y análisis de los documentos oficiales, de los informes existentes y de la extensa bibliografía especializada en este ámbito, en el presente artículo se parte de una doble hipótesis: la primera, que la Agenda 2030 ha centrado, hasta la fecha, su atención en los aspectos más cooperativos, prestando menor atención a los elementos de carácter más conflictivo que el cumplimiento de la Agenda 2030 comporta; la segunda, que reforzar la capacidad transformadora de esta agenda (frente a otras lecturas o enfoques más continuistas o reformistas que esta agenda también admite) requerirá prestar una mayor atención en el futuro a estos elementos de naturaleza conflictiva. Con ese fin, el artículo se estructura en cinco apartados. Tras esta breve introducción, en el segundo apartado, se analizan los rasgos y elementos de la Agenda 2030 que se han orientado a incidir y reforzar la dimensión cooperativa a diversos niveles. En el tercer apartado, se aborda la relevancia de profundizar en la dimensión conflictiva para incrementar las opciones de avanzar en los ODS, destacando tres ámbitos de trabajo específicos en los que será necesario asumir esta lógica. En el cuarto apartado, se analizan las implicaciones que comporta dedicar una mayor atención a la dimensión conflictiva, particularmente en el nuevo contexto generado por el COVID-19. Por último, en el quinto apartado, se recoge un conjunto de conclusiones derivadas de todo el análisis precedente.

2 La Agenda 2030 como refuerzo de la dimensión cooperativa

Como es sabido, la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible trajo consigo considerables cambios en la forma de entender y promover los procesos de desarrollo. Quizá el fundamental es su carácter *universalista*, derivado del cuestionamiento del modelo de desarrollo actualmente vigente, al abogar por la necesaria transición hacia otros modelos que sean compatibles con el entorno natural y resulten más inclusivos socialmente; un enfoque que, por tanto, ha llevado a interpelar por primera vez no solo a los países en desarrollo —como hicieron agendas anteriores—, sino también a los países tradicionalmente considerados «desarrollados», que presentarían carencias en muchas de las metas recogidas en los ODS.

Pero, al tiempo, es necesario destacar que la Agenda 2030 fundamentalmente ha constituido una expresión de una determinada forma de aproximarse a los retos que plantea la globalización y una elección en torno al tipo de respuestas que se necesitarían para poder abordarlos eficazmente. En este sentido, la Agenda 2030 puede concebirse no solo como un nuevo contrato social de alcance global —estableciendo unos mínimos vitales que debieran estar disponibles para todas las personas—, sino que, además, conforma en sí misma un posicionamiento político dentro del eje nacionalismo-cosmopolitismo; un eje que se ha convertido en una de las tensiones clave de nuestro tiempo y cuya relevancia se ha visto incluso incrementada en los cinco años transcurridos desde la aprobación de la Agenda 2030, en el contexto de las denominadas «crisis de globalización» (Zürn y De Wilde 2016; Sanahuja 2016, 2019; Ikenberry 2019). Así, de un lado del eje aparecen las visiones nacionalistas en las que se aboga por una estrategia defensiva —o «hacia dentro»—, basadas en el repliegue del Estado-nación, el rechazo al multilateralismo y el fortalecimiento del principio de soberanía estatal clásica; una posición que cabe ilustrar, con diversos matices, por casos como los de Trump en Estados Unidos, Bolsonaro en Brasil o Johnson en el Reino Unido, por señalar algunos de los ejemplos más notables. De otro lado, están las visiones más cosmopolitas —o «hacia fuera»—, en las que se propone tratar de gestionar las interdependencias que, ineludiblemente, trae consigo la globalización, incrementando la acción colectiva internacional y construyendo mayor capacidad de gobernanza global, lo que implicaría apostar por un multilateralismo renovado y una redefinición de la soberanía estatal (Beck 2002, 2005; Held 2005, 2012; Innerarity 2020). La Agenda 2030 se aproxima más a esta segunda visión, por cuanto promueve la cooperación entre Estados; un posicionamiento que comporta un primer ámbito —el referido a la relación entre Estados—, en el que se observa una mayor atención a los elementos cooperativos por parte de la Agenda 2030 para abordar los desafíos de la globalización.

Un segundo ámbito en el que la Agenda 2030 ha concentrado su atención y discurso en sus elementos más cooperativos es aquel en el que se alude a los marcos de relación entre los gobiernos estatales y los gobiernos subestatales. Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), vigentes durante el período 2000-2015, obviaron el papel que debían desempeñar estos últimos actores denotando una visión sesgada hacia el rol de los gobiernos centrales, la Agenda 2030 ha asumido un enfoque multinivel, cuyo adecuado despliegue implica incrementar las dosis de cooperación y articulación entre los diversos niveles de la Administración Pública. Muchos son los objetivos y metas que se asume que difícilmente podrán ser alcanzados sin la participación de los gobiernos subestatales (UCLG 2015). El ODS 11 quizá es el más claro, dado que en él se alude, de manera explícita, en su enunciado a las «ciuda-

des», cuyo papel en el desarrollo sostenible es cada vez más relevante por los cambios que se han producido en la «geografía de la pobreza» —concentrada, de manera creciente, en entornos urbanos y periurbanos— y por sus responsabilidades en la gestión de cuestiones clave como la planificación urbana, la vivienda, la movilidad o la gestión de residuos. Pero el papel de los gobiernos subestatales parece igualmente ineludible para avanzar en aquellos objetivos más ligados a la cobertura de las necesidades sociales básicas y a la lucha contra la desigualdad (que afectan, al menos, a los seis primeros ODS y al ODS 10), debido a la mayor cercanía y la capacidad de estos niveles de gobierno para identificar ámbitos de exclusión —y «no dejar a nadie atrás»— y a las competencias que atesoran en algunas materias ligadas a estos objetivos. Lo mismo ocurre para promover un desarrollo económico con base territorial, donde se fomente las bases productivas locales con procesos más limpios y apegados al territorio (ODS 7, 8 y 9); para aplicar a escala local políticas de mitigación del cambio climático y de protección de la biodiversidad y de los ecosistemas (ODS 13, 14 y 15) o, por señalar un último ejemplo, para mejorar la gobernabilidad local, la participación democrática y el empoderamiento de la ciudadanía (ODS 16). En suma, la Agenda 2030 incorpora una visión multinivel que interpela directamente a los gobiernos subestatales y que ha incidido en la necesidad de activar lógicas y marcos cooperativos entre los diversos niveles de la Administración, dejando de lado los elementos conflictivos que esta relación también lleva asociados.

Un tercer ámbito en el que la Agenda 2030 orienta su atención a los elementos más cooperativos se relaciona con el denominado «carácter integral» de la agenda, que ha emergido como otro de sus rasgos distintivos. Como es sabido, y muy relacionado con los avances que se han producido en la doctrina del desarrollo, la Agenda 2030 parte de la convicción de que, para alcanzar unos ODS, es ineludible avanzar simultáneamente en otros ODS. Lejos de asumir visiones más segmentadas que, en el pasado, llevaron a observar los objetivos de desarrollo casi como realidades estancas, la Agenda 2030 incide especialmente en las interconexiones e imbricaciones que se producen entre los diversos objetivos y metas (Le Blanc 2015, Donoghue y Khan 2019). No es posible avanzar en la mitigación del cambio climático (ODS 13) sin atender a cuestiones ligadas a la pobreza (ODS 1), la desigualdad (ODS 10) o el ámbito educativo (ODS 4), como tampoco se logrará avanzar en el objetivo relativo a salud (ODS 3) si no se atiende, simultáneamente, a aspectos referidos a la desigualdad de género (ODS 5), a las relaciones laborales (ODS 10) o al acceso al agua (ODS 6), por poner algunos ejemplos. Esta densa red de vínculos que existe entre los ODS obliga, pues, a una mayor cooperación y articulación entre las diversas áreas sectoriales y de gobierno y, en suma, a una mayor transversalidad en la acción pública. Si bien es una dinámica de trabajo que debiera estar inserta por defecto en el seno de la Administración, es

conocido que la coordinación interministerial o interdepartamental, en ocasiones, no ha operado como sería deseable (Alonso *et al.* 2017). En ello han incidido factores tan diversos como el desconocimiento de las interrelaciones existentes, la carencia de las capacidades y recursos necesarios para implementarla o, incluso, la presencia de una cultura administrativa que, a veces, se muestra demasiado celosa del ámbito propio de gestión y muestra renuencias a la coordinación. De esta forma, en esta lógica transversal que la integralidad de la Agenda 2030 obliga a asumir, se incide también en aspectos cooperativos; en este caso, de carácter intersectorial e interdepartamental dentro de la Administración, desatendiendo aquellos espacios de colisión y conflicto que también cabe observar.

Por último, un cuarto ámbito en el que ha predominado el énfasis en los elementos más cooperativos por parte de la Agenda 2030 es el que remite al denominado enfoque *multiactor* (Fowler y Biekart 2017). En este sentido, aunque se trata de una agenda que compromete centralmente a los gobiernos y poderes públicos, es compartido que el carácter integral y ambicioso en el que descansa hace imposible su consecución sin la participación e implicación de otros actores; de ahí que se reclame que los poderes públicos no actúen solo como proveedores de recursos, sino también como una suerte de catalizadores, movilizándolo y poniendo en juego los recursos y capacidades que atesoran actores muy diversos. Sin renunciar a las múltiples contribuciones que cada uno de estos agentes puede realizar, será relevante tratar de poner en juego y capitalizar sus respectivos valores añadidos. Serán necesarias las empresas, por los recursos financieros que pueden aportar, pero también por los servicios especializados que pueden proveer; las organizaciones de la sociedad civil, por su papel en cuestiones como la participación ciudadana, la sensibilización o la incidencia o, por poner un último ejemplo, las universidades, como socias ineludibles en materia de investigación y formación. El aprovechamiento de estos recursos y capacidades diferenciados está en la base de la articulación de las denominadas «alianzas multiactor» que la Agenda 2030 reclama —especialmente a través del ODS 17—, poniendo de nuevo el énfasis en los elementos cooperativos, en este caso, entre actores y entidades de diversa naturaleza, desplazando a los elementos conflictivos que también definen estas relaciones.

En suma, como se ha tratado de ilustrar, en sus primeros cinco años de existencia, la Agenda 2030 ha concentrado su atención y discurso en diversos elementos de carácter cooperativo, incidiendo en la necesidad de reforzar la cooperación entre Estados, entre niveles de la Administración, entre sectores y departamentos o entre actores de distinta naturaleza. Esta dimensión cooperativa en la que se ha centrado la Agenda 2030 resulta, sin duda, necesaria pero quizá no suficiente para lograr los propósitos que se plantea, por cuanto remite a cuestiones de profundo carácter político, en las que existen también importantes fricciones y conflictos.

3

La dimensión conflictiva en la Agenda 2030, una tarea pendiente

Como se ha visto, la Agenda 2030 ha puesto hasta la fecha un especial énfasis en reforzar los aspectos ligados a la dimensión cooperativa, poniendo menor atención en los elementos de naturaleza más conflictiva. Sin embargo, un mayor grado de avance hacia los ODS requerirá articular también discursos y políticas en los que se aborden los elementos más conflictivos, asumiendo la existencia de visiones e intereses contrapuestos. La necesidad de abordar estos elementos más conflictivos se puede observar con especial nitidez en tres ámbitos específicos: la movilización de recursos privados, la captación de recursos públicos y la gobernanza del sistema internacional.

3.1. La movilización de recursos privados para los ODS

Existen dos consideraciones sobre las que existe un amplio consenso en relación con la financiación del desarrollo y la Agenda 2030. La primera tiene que ver con que se ha producido una privatización de la financiación hacia los países en desarrollo en las últimas décadas, en el sentido de que, entre los principales flujos externos que han recibido estos países, han ganado peso aquellos de origen privado en relación con los de procedencia pública. Esto ha llevado a que, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el peso de la financiación de carácter público haya caído desde el 77 hasta el 17 % entre 1970 y 2017, mientras que los recursos de carácter privado han incrementado su peso desde el 23 hasta el 83 % en ese mismo período.

La segunda se relaciona con la amplia brecha de financiación que existe para poder alcanzar, en 2030, las metas planteadas por los ODS. Estas necesidades, que el Banco Mundial sintetizó con la conocida expresión «From billions to trillions» (Banco Mundial 2015, Mawdsley 2018), han tratado de ser cuantificadas por un conjunto de estudios de diversa índole, entre los que destacan desde el realizado por Greenhill y Ali (2013) hasta los promovidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD 2014), la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Schmidt-Traub 2015) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Gaspar *et al.* 2019). Aunque el promedio de estas estimaciones se situaba en torno a los 1,3 billones de dólares anuales, un estudio reciente de la OCDE ha elevado esta brecha de financiación hasta los 4,2 billones tras la crisis generada por el COVID-19, que serían los recursos adicionales (públicos y privados) que habría que movilizar cada año de aquí hasta 2030 (OCDE 2020).

Ambos elementos parecen constatar la necesidad de atraer al sector privado al marco de acción definido por la Agenda 2030, si se quiere tener opciones de alcanzar los ODS. Esto, en muchas ocasiones, podrá encajar sin problema en la última de las dimensiones cooperativas que se señalaban más arriba —la relativa a actores de distinta naturaleza—, tal y como ilustran las denominadas Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo y otros esquemas multiactor (Hazlewood 2015). Pero, en otras ocasiones, comportará también espacios de conflicto que será necesario identificar y abordar, si se pretende no solo lograr movilizar recursos privados sino, fundamentalmente, garantizar su adecuada orientación y sintonía con la promoción del desarrollo sostenible, tal y como propone la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) sobre financiación del desarrollo (2015).

Estos espacios de conflicto derivan del marco de incentivos propio con el que operan las empresas que, por su naturaleza, se encuentra estrechamente relacionado con la búsqueda de rentabilidad; un rasgo que no las convierte automáticamente en actividades incompatibles con la promoción del desarrollo sostenible, pero que tampoco garantiza que esa compatibilidad se vaya a producir de manera espontánea; de ahí la relevancia de identificar y abordar las colisiones que, en ocasiones, se producen entre ambas lógicas —la promoción del desarrollo sostenible (o el interés social) y la búsqueda de rentabilidad (o el interés privado)— y la necesidad de velar por que, en las formas de colaboración público-privada, prevalezca la primera de ellas; todo ello sin perder de vista que el objetivo último, desde la perspectiva multidimensional que defiende la Agenda, debiera ser que la propia noción de rentabilidad incorporase criterios sociales y medioambientales.

Será necesario, pues, tratar de aprovechar todas las aportaciones que el sector privado puede realizar al desarrollo sostenible, pero dotándose de criterios y directrices claras que permitan gestionar estas zonas de fricción; un propósito que obliga a atender a, al menos, cuatro elementos poco tratados y sistematizados hasta la fecha (Romero 2015, Alonso *et al.* 2019). En primer lugar, se ha de identificar y justificar en qué contextos este tipo de fórmulas público-privadas pueden resultar la opción más pertinente y adecuada. En segundo lugar, se debe garantizar que la participación del sector privado se produce en el marco de las demandas y necesidades identificadas previamente por el socio receptor, respetando su apropiación y evitando que desatienda o distorsione esas prioridades. En tercer lugar, se necesita articular una relación equilibrada —en lo que se refiere al reparto de costes y beneficios y a la asunción de riesgos— entre el sector público y el privado. Y, por último, se precisa que esas colaboraciones se produzcan solo con empresas «coherentes» con el desarrollo sostenible y que rindan cuentas de su actividad en este sentido, tal como se exige en la meta 12.6 de los ODS y como promueven iniciativas como el denominado Pacto Mundial de Naciones Unidas.

Se trata, en definitiva, de articular mecanismos que, partiendo de la dimensión cooperativa que debe regir la relación entre los actores públicos y privados, permitan atender a la dimensión conflictiva que también, en ocasiones, caracteriza a esta relación, como muestran algunas experiencias (Eurodad 2018); una tarea en la que se han producido escasos avances, hasta la fecha, en el marco de la Agenda 2030.

3.2. La captación pública de recursos: fiscalidad y ODS

Si la movilización de la financiación privada es crucial para el logro de los ODS, no menos relevante será la captación de recursos privados para su posterior asignación pública, lo que directamente remite al ámbito de la fiscalidad. La recaudación fiscal adquiere particular relevancia si se tiene en cuenta que los ODS constituyen esencialmente una agenda de políticas públicas —en ámbitos muy amplios y diversos—, lo que demanda una adecuada disposición y dotación de recursos por parte de los gobiernos y administraciones públicas. Esto, a su vez, remite a dos dimensiones fundamentales: la captación de recursos domésticos y el desarrollo de una fiscalidad supranacional.

Respecto a la primera de ellas, es necesario tener en cuenta que la movilización de recursos domésticos supone, con amplia diferencia, la principal fuente potencial de financiación del desarrollo: se estima que el 85 % de esta financiación sería de origen doméstico, frente al 15 %, que tendría procedencia internacional (Alonso *et al.* 2019); de ahí que la movilización de estos recursos domésticos constituya el primer ámbito de acción señalado por la AAAA. Aunque la movilización, canalización y orientación al desarrollo de estos recursos domésticos depende de factores muy diversos, el sistema fiscal constituye, sin duda, una pieza esencial de este engranaje. Así lo señalan diversos estudios, como el elaborado recientemente por el FMI y del que cabe destacar, de manera adicional, dos ideas especialmente relevantes aquí (Gaspar *et al.* 2019). Por un lado, se encuentran los menores incentivos que el sector privado tiene para invertir en algunos ODS, particularmente aquellos más ligados a necesidades sociales básicas, que tienen un claro rendimiento social pero, generalmente, una menor rentabilidad económica. Además de la necesidad de prestar mayor atención a la fuerte correlación que existe entre rendimiento social y rendimiento económico —por ejemplo, entre la productividad, por un lado, y la desigualdad o el acceso a servicios sociales básicos, por otro (CEPAL 2018)—, se trata de un aspecto que reforzaría la necesidad de dedicar recursos de naturaleza pública a estos últimos propósitos. Y, por otro lado, se hallan los esfuerzos suplementarios que los países en desarrollo debieran realizar en su recaudación fiscal —medido sobre el producto interno bruto (PIB)— para poder alcanzar los

ODS, que van desde el 4 % de los países emergentes hasta el 15 % en los países de bajo ingreso, para los que representa un esfuerzo difícilmente asumible.

De cualquier modo, es claro que la captación de estos recursos domésticos a través del sistema fiscal alude a medidas de clara naturaleza conflictiva; en parte, porque no todas las visiones comparten el diagnóstico de que sea necesario conformar sistemas fiscales más robustos y progresivos para promover el desarrollo defendiéndose, desde algunas posiciones, la necesidad de disponer de sistemas tributarios aún más laxos. Pero sobre todo porque, más allá de las complejidades técnicas que puedan comportar, es claro que las reformas fiscales tienen una marcada naturaleza política, en la medida en que alteran las pautas redistributivas vigentes en una sociedad, generando por ello resistencias en determinadas élites y grupos de poder tradicionalmente renuentes a estos cambios (Jiménez y Solimano 2012, Serna y Bottinelli 2018).

Y algo similar ocurre con la segunda de las dimensiones señalada, la que remite a la fiscalidad de tipo supranacional. En este caso, la AAAA sitúa a los impuestos y las tasas globales dentro de los denominados *mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo*, reconociendo también su clara potencialidad para la captación de recursos adicionales (Naciones Unidas 2015). Existen, de hecho, algunas experiencias concretas en este sentido, pero resultan ejemplos imperfectos para calibrar las potencialidades financieras que puede atesorar la fiscalidad supranacional. En primer lugar, porque se ha tratado de experiencias dispersas y muy acotadas, tales como las tasas a los billetes de avión o a la emisión de CO₂ por parte de las compañías aéreas; unas iniciativas que, no obstante, han captado recursos con los que se han financiado actividades vinculadas con la salud global, como las que desarrollan la Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones (GAVI), Unitaid o el Fondo Mundial para la Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis. Y, en segundo lugar, porque se trata de impuestos globales pero anclados aún en marcos recaudatorios nacionales. Quizá la tasa sobre las transacciones financieras, explorada por un grupo de países de la Unión Europea a través de un mecanismo de cooperación reforzada, es la que más se ha aproximado a esa lógica, pero está lejos de haberse convertido aún en un impuesto global en sentido pleno (Hemmelgarn *et al.* 2016).

En cualquier caso, la disposición de una fiscalidad de tipo supranacional resulta especialmente relevante por, al menos, tres razones. Por un lado, por su capacidad de captar recursos adicionales y reducir la brecha financiera antes señalada para la consecución de los ODS; unos recursos que serían particularmente relevantes no solo para cubrir metas de alto rendimiento social y menos atractivos para la financiación privada, sino también para garantizar la provisión de aquellos bienes públicos globales que, por su naturale-

za, tampoco son provistos por los actores privados de manera espontánea (Kaul 2019). Por otro lado, porque en un mundo cada vez más integrado e interdependiente es difícil justificar que no se activen mecanismos y políticas similares a aquellas que los Estados han puesto en marcha en su interior para incrementar sus propios niveles de cohesión, justicia social y estabilidad, de modo que se asegure un acceso equitativo y sostenible a un conjunto de bienes y servicios. Y, por último, porque este tipo de impuestos generan recursos de manera automática y previsible, lo que estimula dinámicas de relación más simétricas entre los países —basadas en obligaciones y derechos— que aquellas que, en ocasiones, se derivan de otros mecanismos de carácter más voluntario y discrecional, como la ayuda internacional.

Por supuesto, todo esto requerirá importantes dosis de cooperación, más aún si se incluyen cuestiones estrechamente vinculadas con la lucha contra la evasión fiscal o la eliminación de los paraísos fiscales —responsables de una pérdida de unos cuatrocientos veintisiete mil millones de dólares anuales (Tax Justice Network 2020)— que requieren respuestas concertadas entre los países (Alonso 2018). Pero, sin duda, incorpora también una lógica de conflicto, especialmente frente a algunas formas de corporaciones multinacionales y de movimientos globales de capital, que habrá que asumir y afrontar en términos fiscales, incrementando la capacidad recaudatoria de los poderes públicos y, con ello, las opciones de éxito de la Agenda 2030; un aspecto en el que tampoco se han registrado avances considerables en los últimos años.

3.3. Los ODS y la gobernanza del sistema internacional

Si hay un aspecto de profundo carácter político dentro de cualquier comunidad política —en este caso, la sociedad internacional— es quién toma las decisiones y cómo lo hace. En este sentido, la Agenda 2030 no solo implica una apuesta por una mayor gobernanza global —estimulando, como se señaló, la cooperación entre Estados—, sino que también reclama una revisión y reforma democrática de los organismos multilaterales en los que esa gobernanza debe descansar, para hacerla más participativa, abierta y transparente. Y esto último remite, de nuevo, a elementos más conflictivos, por cuanto supone democratizar los procesos, cuotas y lógicas de poder con los que operan algunos de estos organismos. Así se reconoce en los propios ODS, que incluyen la necesidad de aumentar la legitimidad de las instituciones financieras internacionales, asegurando «una mayor representación e intervención» de los países en desarrollo (meta 10.6) y a «ampliar y fortalecer la participación» de estos países en las instituciones de gobernanza mundial (meta 16.8); unas metas en las que, sin embargo, no se han observado avances significativos en los últimos años y ni siquiera son

abordadas en los propios informes de progreso de los ODS (Naciones Unidas 2019). En este sentido, pareciera que los cambios en la gobernanza internacional se ven casi como una desembocadura natural que nos encontraremos al final del camino de los ODS, cuando todo indica que será necesario dotarse previamente de estos mecanismos de gobernanza para poder transitar eficazmente ese camino. Esto afecta a instituciones y organismos muy diversos, pero puede aludirse aquí a dos ejemplos de particular relevancia en el ámbito de la promoción del desarrollo.

El primero es el que remite al Banco Mundial, una institución de especial relevancia, puesto que no solo tiene un mandato explícito en la promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza, sino que, además, se ha conformado como el principal organismo multilateral en materia de financiación del desarrollo (OCDE 2018). Pese a estar compuesto por 189 países, el directorio ejecutivo que gobierna esta institución se compone tan solo de 25 «sillas». Esto hace que algunos Estados tengan silla propia —en particular, Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Francia, Reino Unido, Arabia Saudí y Rusia—,¹ mientras que, por ejemplo, 55 países africanos tengan que repartirse en solo dos asientos. Al tiempo, en sintonía con su naturaleza de banco, esta institución reparte las cuotas de voto de sus accionistas —los Estados miembros— en función del capital suscrito por cada uno de ellos. Esto ha llevado a que, en el directorio ejecutivo que gobierna esta institución, haya países como Estados Unidos, que concentran casi el 16 % del voto, mientras que, por ejemplo, las dos sillas señaladas compuestas por países africanos ni siquiera alcanzan de manera conjunta el 4 % de los votos; una diferencia muy considerable, especialmente si se tiene en cuenta que las reformas de este organismo requieren el 85 % del voto, lo que otorga *de facto* un derecho de veto a Estados Unidos y explica que apenas haya habido correcciones significativas de este reparto a lo largo de la historia de la institución, pese a los cambios que se han producido en el orden económico internacional (Strand y Retzl 2016, Clark 2017).

El segundo se refiere al sistema internacional de ayuda, en el que las principales decisiones y consensos siguen conformándose en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), un órgano de la OCDE compuesto por 30 miembros —29 países y la Comisión Europea— y que aglutina, de manera exclusiva, a los tradicionalmente considerados países desarrollados o donantes. Esto ha provocado que hayan quedado fuera de la toma de decisiones en la política de ayuda los receptores o «países en desarrollo», pese a ser sus principales destinatarios y que, además, se haya mostrado como una arquitectura institucional incapaz de acoger nuevas dinámicas de creciente relevancia, por sentirse ajenas a este marco, como la que conforma la cooperación Sur-Sur, que se produce entre dos países en desarrollo que deciden compartir sus recursos y capacidades (Chaturvedi *et al.* 2012, Mawdsley 2012).

1 De manera específica, se toma aquí como referencia el reparto existente en el seno del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), una de las cinco instituciones que conforman el denominado Grupo Banco Mundial. En el caso de Rusia, desde 2014, comparte silla con Siria, aunque la denominación del director ejecutivo sigue recayendo de manera exclusiva en este país.

Las demandas insatisfechas de mayor representatividad y participación de los países en desarrollo en instituciones como el Banco Mundial o el CAD, por señalar algunos ejemplos claros, están en la base de dos síntomas recientes observados en la gobernanza del sistema internacional: por un lado, la conformación por parte de las potencias emergentes de instituciones multilaterales alternativas, como el Nuevo Banco de Desarrollo —creado y controlado por los BRICS— o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (Wang 2019) y, por otro lado, la irrupción de algunos híbridos o estructuras *ad hoc*, que tratan de corregir parcialmente esas imperfecciones, tales como el G20 —que, junto a los tradicionales países ricos, convoca a las potencias emergentes— o, en el ámbito más específico de la eficacia de la ayuda, la denominada Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, con una estructura cogobernada por el CAD y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además de tres países de distintos niveles de renta (Sanahuja 2016). Y, en un sentido parecido, cabría aludir también a la nueva métrica impulsada para captar la financiación para el desarrollo sostenible. El denominado Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) está gestionado, de manera provisional, por grupos de trabajo de la OCDE y de Naciones Unidas, pero sin una decisión clara aún respecto a su estructura de gobernanza en el futuro. La decisión final que se tome al respecto será de especial relevancia: no solo porque pretende ser una métrica vinculada a los ODS sino, además, porque entre sus objetivos está el de incluir también las aportaciones de los países en desarrollo —no solo de los desarrollados—, así como no se limita a computar solo los recursos oficiales, sino también aquellos recursos privados que hayan sido movilizados con fondos públicos (OCDE 2016, Alonso *et al.* 2019).

En suma, la cuestión de la gobernanza del sistema internacional no solo implica, como es lógico, amplias dosis de cooperación, sino que también lleva insertas lógicas de carácter conflictivo, relacionadas con los procesos de toma de decisión y el reparto de poder en las instituciones internacionales; un desafío que se ha visto desplazado y que será necesario abordar para poder avanzar satisfactoriamente en la Agenda 2030.

4

Cooperación y conflicto: implicaciones en el contexto del COVID-19

En el apartado anterior, se han destacado tres ámbitos de trabajo que requerirán asumir tareas de reforma con una lógica más conflictiva y que parecen ineludibles para tener opciones de cumplir la Agenda 2030. ¿Podrán alcanzarse los ODS sin poner los intereses privados en sintonía con el interés social y el desarrollo sostenible?

¿Y sin dotar de adecuados recursos a las políticas públicas que será necesario implementar desde las administraciones? ¿O sin disponer de una arquitectura internacional más representativa, legítima y eficaz? Parece difícil dar una respuesta afirmativa a estas preguntas. Menos aún si se tiene cuenta, además, que no son los únicos ámbitos en los que se demandará asumir lógicas más conflictivas, si se pretende tener opciones de alcanzar los ODS. Porque algo similar cabría decir si se abordasen las relaciones laborales (con tensiones ligadas a la precarización del trabajo, su automatización o la conciliación de la vida familiar y laboral), el cambio del modelo productivo (con amplias zonas de colisión relacionadas con el papel de las industrias y sectores más contaminantes o la distribución de los costes y beneficios que se derivan de la transición ecológica) o las relaciones de género (y la ruptura con determinadas estructuras de dominación patriarcal) que recorren transversalmente toda la agenda. Son cuestiones que, sin duda, reclamarán amplias dosis de cooperación —inherentes a esta Agenda—, pero en las que será necesario atender simultáneamente a las fricciones y conflictos que subyacen a ellas para poder avanzar en la dirección adecuada (Escobar 2012, Esteva *et al.* 2013).

El recorrido mostrado por la Agenda 2030 en sus cinco años de existencia ya permitía observar la necesidad de ir profundizando en esta dimensión conflictiva y complementar un discurso y una visión en torno a la agenda que, lógicamente, ha puesto el énfasis en los aspectos más cooperativos en sus etapas iniciales. Pero todo indica que esta necesidad de incorporar la dimensión conflictiva se verá todavía más agudizada con la llegada de la crisis generada por el COVID-19 (Diwakar 2020); una irrupción que no podrá ser ignorada por la Agenda 2030, que tendrá que encontrar formas de adaptarse a este nuevo contexto. Como mínimo, parece claro que hará falta movilizar más recursos de todo tipo, articular mejores políticas públicas y de protección social, dar prioridad a sectores tradicionalmente desatendidos —como la investigación o la prevención— y disponer de una gobernanza internacional más inclusiva y democrática, que permita gestionar eficazmente las interdependencias y los riesgos sistémicos a los que estamos expuestos (Griffith-Jones *et al.* 2020, Hausman 2020, Sanahuja 2020, Sumner *et al.* 2020). De nuevo, todo ello requerirá reforzar la cooperación a niveles muy diversos. Pero también hará necesario asumir los potenciales conflictos y establecer prioridades en cuestiones tan específicas como la redistribución de recursos y el apoyo a países con escasos márgenes fiscales para activar las políticas necesarias (Griffiths *et al.* 2020, Gupta y Liu 2020), la revisión de los sistemas de producción alimentaria y su impacto sanitario (Galanakis 2020) o, por poner un último ejemplo, el acceso internacional a las vacunas y tratamientos frente al COVID-19, a medida que vayan estando disponibles (Yamey *et al.* 2020); retos estrechamente ligados a la crisis generada por el COVID-19, que también demandará adoptar enfoques

conflictivos, y no solo cooperativos, por parte de la Agenda 2030 y por las políticas que esta trate de estimular.

En este sentido, el refuerzo de esta dimensión conflictiva debería atender a tres aspectos esenciales. En primer lugar, parece reclamar una repolitización de la Agenda 2030. Sin duda, el énfasis puesto por la agenda en los aspectos cooperativos señalados tiene un carácter político que no hay que subestimar, especialmente en un escenario internacional como el actual, con las importantes amenazas de repliegue nacional que existen en distintos países (Sanahuja 2019, Millán y Santander 2020). Pero la consecución de los ODS exige también políticas más asertivas y confrontativas en determinados ámbitos. No hay excesivo problema cuando los intereses convergen y parecen resultar compatibles, al menos discursivamente. Pero, desafortunadamente, en sociedades complejas esto no siempre ocurre y, por tanto, la existencia real de un compromiso sólido y profundo con la consecución de la Agenda 2030 y la promoción del desarrollo sostenible se pondrá realmente a prueba en aquellos otros aspectos más conflictivos, donde hay que establecer prioridades, redistribuir recursos, eliminar privilegios o revisar el poder de decisión de los actores; tareas que reclaman una lectura profundamente política de los contenidos de la Agenda 2030 y que pueden decantar la naturaleza de esta agenda hacia un perfil más continuista, reformista o transformador, en función del grado de incorporación del conflicto que asuma.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que, en muchas ocasiones, será fundamental reforzar la dimensión conflictiva de la Agenda 2030 desde la propia dinámica cooperativa. Algunas tareas de carácter conflictivo, como las señaladas, solo podrán ser abordadas de manera exitosa y eficaz si se hace apoyándose en la existencia previa de esquemas de relación cooperativos. Esto es crucial para evitar algunos efectos no deseados, como las denominadas «carreras a la baja» (*races to the bottom*), que pueden derivarse de respuestas no concertadas entre actores. Piénsese, por ejemplo, en los casos en los que los países en desarrollo, cada uno por su cuenta, tratan de resultar más «atractivos» para la inversión extranjera, reduciendo sus obligaciones fiscales o degradando las condiciones laborales, lo que genera un impacto negativo en términos de desarrollo sostenible. Se trata de elementos claramente conflictivos, pero cuyo adecuado tratamiento requerirá la cooperación entre países para establecer, de manera concertada, unos estándares mínimos que sean compartidos por todos y que no puedan verse subvertidos (Caraballo 2017, Menashe 2020). Ejemplos como este ilustran que será necesario encontrar el equilibrio y conjugar adecuadamente ambas dimensiones; en cierto modo, puede decirse que confrontando desde la cooperación. Y algo similar ocurre con el conflicto relativo a la gobernanza global: los países desarrollados tendrán más posibilidades de incrementar su peso e influencia respecto a los países desarrollados (dimensión conflictiva), si se dotan

de estructuras previas de cooperación entre ellos, tales como determinadas formas de regionalismo y de concertación de políticas (Tussie y Riggiozzi 2015, Kacowicz 2018).

Por último, se trata de un reto que tiene un marcado componente ideacional, donde alcanzarán especial relevancia las relaciones de poder más estrechamente ligadas al discurso y las narrativas (Lukes 2005, Lakoff 2007, Sanahuja 2013). Como se ha visto, la profundización de la dimensión conflictiva de la Agenda 2030 y la efectiva transición hacia el desarrollo sostenible remiten a transformaciones profundas, que requerirán un amplio respaldo social y político, por cuanto tendrán que confrontar con las lógicas e intereses de aquellos grupos de poder que se resistirán a estos cambios. Esto abre un amplio espacio de disputa en torno a los distintos discursos y narrativas a los que acudirán los diversos actores en pugna. La construcción de relatos que sean capaces de explicar la necesidad de acometer estas transformaciones, de presentar desde una perspectiva amplia los costes y beneficios que se derivan —tanto económicos como sociales y medioambientales— y, en definitiva, de ofrecer un marco interpretativo coherente para comprender los retos a los que nos enfrentamos y conformar una mayoría social y política en torno a él constituirá una de las disputas clave en los próximos años.

5 Conclusiones

La Agenda 2030 ha tratado de dar, por vez primera, una respuesta más comprehensiva e integral a los desafíos que plantea un mundo más complejo y dinámico. Como es lógico, en sus primeros años de existencia, este propósito ha llevado a poner en el centro de la Agenda los aspectos más cooperativos partiendo de la consideración de que, en un mundo crecientemente interdependiente, solo será posible abordar eficazmente los retos planteados desde la articulación de respuestas concertadas. La permanente alusión al establecimiento de «alianzas» de todo tipo —que se conforman incluso como un ODS específico— parece una clara expresión de esta visión. Esto ha llevado a tratar de reforzar tanto la cooperación entre Estados (desde una concepción cosmopolita) como la cooperación entre niveles de gobierno (reconociendo un mayor protagonismo a los actores subestatales), entre sectores y áreas de trabajo (demandando una visión más integral y transversal de la acción pública) o entre actores de diversa naturaleza, tanto públicos como privados (a través de las denominadas «alianzas multiactor»).

Sin embargo, siendo esta dimensión cooperativa ineludible y central para lograr los ODS, es cierto también que dotar a esta Agenda de un carácter más transformador requerirá profundizar en una

dimensión más conflictiva que, como se ha visto, ha ocupado un espacio residual en los primeros cinco años de vigencia de la Agenda. Aquí se han destacado tres ámbitos que, de manera nítida, remiten a aspectos esencialmente conflictivos, como es el caso de la necesidad de movilizar recursos privados, pero garantizando su plena sintonía con el interés social y con el desarrollo sostenible; de la importancia de impulsar una fiscalidad —nacional e internacional— más robusta y progresiva, para poder dotar de recursos a las políticas públicas que el cumplimiento de los ODS reclama o, por último, de la necesidad de introducir reformas en la gobernanza del sistema internacional, para hacerlo más inclusivo, democrático y eficaz. En todos ellos subyacen tensiones y visiones e intereses contrapuestos, que harán necesario asumir lógicas de carácter conflictivo.

En el despliegue y profundización de esta dimensión conflictiva de la Agenda 2030, que se ha hecho más necesaria aún tras el nuevo contexto generado por el COVID-19, se deberá tener en cuenta tres implicaciones fundamentales. En primer lugar, debiera conllevar una lectura más política —o una repolitización— de la Agenda 2030, en la medida en que tendrá que ser más confrontativa y asertiva con aquellos grupos de poder tradicionalmente opuestos a los cambios que implica la transición al desarrollo sostenible. En segundo lugar, no debiera observarse como un «juego de suma cero» entre enfoques, sino que el despliegue de estos aspectos más conflictivos ligados a la Agenda 2030 deberá apoyarse, a su vez, en crecientes dosis de cooperación para poder ser efectiva. Y, por último, comportará un reto que, en buena medida, se dirimirá a través de las fuentes discursivas del poder, en las que la pugna entre los distintos relatos y narrativas, y la correlación de fuerzas existente, desempeñará un rol fundamental.

En suma, la Agenda 2030 ofrece un marco de acción relevante y útil para abordar los desafíos que tenemos en los próximos años. Precisamente, para aprovechar esa potencialidad, se hace necesario reequilibrar la relevancia otorgada a los elementos cooperativos y conflictivos, incrementando la atención prestada a estos últimos, con el fin de ampliar la capacidad transformadora de la Agenda. Es sabido que el objetivo reside en que, al llegar a 2030, no sea necesario mirar atrás porque, como la agenda se propone, no se haya dejado allí a nadie. Pero, si al final es preciso hacerlo, al menos que no sea para buscar qué políticas no se impulsaron, pese a saber que era imprescindible abordarlas.

6 Bibliografía

ALONSO JA (2018). International tax cooperation and sovereign debt crisis resolution: reforming global governance to ensure no one is left behind. CDP Background Paper 41.

- ALONSO JA, AGUIRRE P, SANTANDER G (2019). El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes. La Catarata-IUDC, Madrid.
- ALONSO JA, HUITRÓN A, SANTANDER G (2017). Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2015). From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance. World Bank DC2015-0002.
- BECK U (2002). Poder y contrapoder en la era global. Paidós, Barcelona.
- BECK U (2005). La mirada cosmopolita o la guerra es la paz. Paidós, Barcelona.
- CARABALLO J (2017). Reducing the race to the bottom: A primer on a global floor for minimum wages. *Investigación Económica* 76(300):33-51.
- CEPAL (2018). La ineficacia de la desigualdad. Cepal, Naciones Unidas.
- CHATURVEDI S, FUES T, SIDIROPOULOS E (2012). Development Cooperation and emerging powers. *New Partners or Old Patterns?* Zed Books, Londres.
- CLARK R (2017). Quotas Operandi: Examining the Distribution of Voting Power at the IMF and World Bank. *The Sociological Quarterly* 58(4):595-621.
- COLLINS R (1975). *Toward an Explanatory Science*. Academic Press, Nueva York.
- COSER L (1961). *Las funciones del conflicto social*. Fondo de Cultura Económica, México.
- DAHRENDORF R (1971). *Sociología y Libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*. Tecnos, Madrid.
- DIWAKAR V (2020). From pandemics to poverty Hotspots of vulnerability in times of crisis. ODI Briefing Papers 04/2020.
- DONOGHUE D, KHAN A (2019). Achieving the SDGs and «leaving no one behind». Maximising synergies and mitigating trade-offs. ODI Working Paper 560.
- ESCOBAR A (2012). Más allá del desarrollo: posdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social* 21:23-62.
- ESTEVA G, BABONES S, BABCICKY P (2013). *The Future of Development: A Radical Manifesto*. Bristol University Press, Bristol.
- EURODAD (2018). *Historia Repetida. Cómo fracasan las Alianzas Público-Privadas*. Informe Eurodad, Bruselas.
- FOWLER A, BIEKART K (2017). Multi-Stakeholder Initiatives for Sustainable Development Goals: The Importance of Interlocutors. *Public Administration and Development* 37(2):81-93.
- FRANZÉ J (coord.). *Democracia: consenso o conflicto. Agonismo y teoría deliberativa en la política contemporánea*. La Catarata, Madrid.
- GALANAKIS C. The Food Systems in the Era of the Coronavirus (COVID-19) Pandemic Crisis. *Foods* 9(4):523.
- GASPAR V, AMAGLOBELI D, GARCIA-ESCRIBANO M, PRADY D, SOTO M (2019). Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs. *International Monetary Fund Staff Discussion Notes* 19/03.
- GREENHILL R, ALI A (2013). Paying for Progress: How Will Emerging Post-2015 Goals Be Financed in the Emerging Aid Landscape. ODI Working Paper 366.
- GRIFFITH-JONES S, MARODON R, OCAMPO, JA (2020). Mobilizing Development Banks to Fight COVID-19, Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/mobilizing-development-banks-to-fight-covid19-by-stephany-griffith-jones-et-al-2020-04?barrier=accesspaylog>, acceso 1 de junio de 2020.
- GRIFFITHS J, PANIZZA U, TADDEI F (2020). Reducing low-income country debt risks. The role of local currency-denominated loans from international institutions. ODI Briefing Note (mayo).
- GUDYNAS E (2017). Posdesarrollo como herramienta para el análisis crítico del desarrollo. *Estudios críticos sobre el desarrollo* 7(12):193-210.
- GUPTA S, LIU J (2020). The COVID-19 Crisis and Fiscal Reform in Low-Income Countries. CDG Note (junio).
- HAUSMANN R (2020). What Should We Be Preparing For. Project Syndicate, 27 de mayo.
- HAZLEWOOD P (2015). Global Multi-stakeholder Partnerships: Scaling up public-private collective impact for the SDGs. *Independent Research Forum Background Paper* 4.

- HELD D (2005). Un pacto global. Taurus, Madrid.
- HELD D (2012). Cosmopolitismos. Ideales y realidades. Alianza, Madrid.
- HEMMELGARN TH, NICÒDEME G, TASNADI B, VERMOTE P (2016). Financial Transaction Taxes in the European Union. *National Tax Journal* 69(1):217-240.
- IKENBERRY GJ (2019). The End of the Liberal International Order. *International Affairs* 94(1):7-23.
- INNERARITY D (2020). Una teoría de la democracia compleja. *Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- JIMÉNEZ JP, SOLIMANO A (2012). Élités económicas, desigualdad y tributación. *Cepal Serie Macroeconomía del Desarrollo* 126.
- KACOWICZ AM (2018). Regional governance and global governance: Links and explanations. *Global Governance* 24(1):61-79.
- KAUL I (2019). Global Public Goods and Governance for Addressing Sustainability. En: Nissanke M, Ocampo JA (eds.). *The Palgrave Handbook of Development Economics*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 833-865.
- LAKOFF G (2007). No pienses en un elefante. *Lenguaje y debate político*. Editorial Complutense, Madrid.
- LE BLANC D (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. *DESA Working Paper* 141.
- LUKES S (2005). *Power: A Radical View*. Palgrave Macmillan, Londres.
- MAWDSLEY E (2012). From Recipients to Donors. *Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. ZED Books, Londres.
- MAWDSLEY E (2018). From billions to trillions': Financing the SDGs in a world «beyond aid». *Dialogues in Human Geography* 8(2):191-195.
- MENASHE M (2020). The Race to the Bottom Revisited: International Labour Law, Global Trade and Evolutionary Game Theory. *Oxford Journal of Legal Studies* 40(1):53-81.
- MILLÁN N, SANTANDER G (2020). El virus cosmopolita: lecciones de la COVID-19 para la reconfiguración del Estado-Nación y la gobernanza global. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 11 (n.º especial):251-263.
- NACIONES UNIDAS (2015). Documento Final de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Adís Abeba. A/69/L.82 (27 de julio).
- NACIONES UNIDAS (2019). Informe de los Objetivos de desarrollo Sostenible 2019. Naciones Unidas.
- OCDE (2016). *TOSSD Compendium*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OCDE (2018). *Multilateral Development Finance. Towards a New Pact on Multilateralism to Achieve the 2030 Agenda Together*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OCDE (2020). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021. A New Way to Invest for People and Planet*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OLSON M (1965). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Harvard University Press, Cambridge.
- ONUF N (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. University of South Carolina Press, Carolina del Sur.
- ROMERO M (2015). *What Lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and Their Impact on Sustainable Development*. Eurodad, Bruselas.
- ROSS M (1995). *La cultura del conflicto*. Paidós, Barcelona.
- SANAHUJA JA (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de Poder. *Revista Cidob d'Afers Internacionals* 101:27-54.
- SANAHUJA JA (2016). Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la Gobernanza Global del Desarrollo Sostenible en el Horizonte 2030. En: García C (dir.). *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*. Tecnos, Madrid, pp. 243-285.
- SANAHUJA JA (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En: Altmann J (coord.). *América Latina frente a la reconfiguración global*. Flacso, San José, pp. 31-64.

- SANAHUJA JA (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En: Mesa M (coord.). Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario Ceipaz 2019-2020. Ceipaz, Madrid, pp. 27-54.
- SANDLER T (1992). *Collective Action: Theory and Applications*. Michigan Press, Michigan.
- SCHMIDT-TRAUB G (2015). *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals*. Sustainable Development Solutions Network, París-Nueva York.
- SERNA M, BOTTINELLI E (2018). *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: un estudio comparado de ocho países*. Clacso, Buenos Aires.
- SIMMEL M (2010). *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Sequitur, Madrid.
- STRAND JR, RETZL KJ (2016). Did Recent Voice Reforms Improve Good Governance within the World Bank? *Development and Change* 47(3):415-445.
- SUMNER A, HOY CH, ORTIZ-JUAREZ E (2020). Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. WIDER Working Paper 2020/43.
- TAX JUSTICE NETWORK (2020). *The state of the tax justice 2020: tax justice in the time of Covid-19*. Tax Justice Network, Reino Unido.
- TUSSIE D, RIGGIROZZI P (2015). A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios. *Contexto internacional* 37(3):1041-1068.
- UCLG (2015). *The Sustainable Development Goals. What Local Governments Need to Know*. United Cities and Local Governments, Barcelona.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*. UNCTAD, Ginebra.
- WANG H (2019). The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. *Development and Change* 50(1):221-244.
- WENDT A (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- YAMEY G, SCHÄFERHOFF M, HATCHETT R, PATE M, ZHAO F, MCDADE KK (2020). Ensuring global access to COVID-19 vaccines. *The Lancet* 395:1405-1406.
- ZÜRN M, DE WILDE P (2016). Debating globalization: cosmopolitanism and communitarianism as political ideologies. *Journal of Political Ideologies* 21(3):280-301.

Global citizenship education in primary school: a comparative analysis of education policy documents in Portugal and Spain

Noelia SANTAMARÍA-CÁRDABA
noelia.santamaria.cardaba@uva.es
University of Valladolid
(Spain)

Mónica LOURENÇO
monicalourenco@ua.pt
University of Aveiro
(Portugal)

Educación para la ciudadanía global en educación primaria: un análisis comparativo de los documentos de política educativa en Portugal y España

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Global citizenship education and the profile of the global citizen**
- 3. Global citizenship education in Portugal and Spain**
- 4. Methodology**
- 5. Results**
 - 5.1. Results in the Portuguese documents for primary education**
 - 5.2. Results in the Spanish documents for primary education**
 - 5.3. Comparison of the results in the two countries**
- 6. Discussion**
- 7. Conclusions**
- 8. Acknowledgements**
- 9. Funding**
- 10. References**
- Appendix A. Essential Core Curriculum documents for Primary Education in Portugal**
- Appendix B. Decree Law 26/2016, Curriculum for Primary Education in Spain (Castile and León)**

Global citizenship education in primary school: a comparative analysis of education policy documents in Portugal and Spain

Noelia SANTAMARÍA-CÁRDABA
noelia.santamaria.cardaba@uva.es
University of Valladolid
(Spain)

Mónica LOURENÇO
monicalourenco@ua.pt
University of Aveiro
(Portugal)

Educación para la ciudadanía global en educación primaria: un análisis comparativo de los documentos de política educativa en Portugal y España

Cite as/citar como:

Santamaría-Cárdaba N, Lourenço M (2021). Global citizenship education in primary school: a comparative analysis of education policy documents in Portugal and Spain. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):130-158.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.585

Abstract

In this study it is investigated whether, to what extent, and how the education policy documents of Portugal and Spain aimed at the first years of schooling are responding to international calls to educate critical and responsible citizens. To do this, a qualitative methodology was adopted in the analysis of the documents that regulate the six to ten years old curricula in both countries. Data was analysed using content analysis, with categories deriving from the UNESCO (2015) framework on global citizenship education (GCE) dimensions and key learner attributes. Results suggest that the curricula for the first years of schooling of both countries are compatible with the principles of GCE. Yet, strong additional efforts are required for a successful implementation of this educational perspective in the long run.

Keywords: global citizenship education, curriculum development, primary education, comparative policy analysis, European countries.

Resumen

En este estudio se investiga si, en qué medida y cómo los documentos de política educativa de Portugal y España dirigidos a los primeros años de escolaridad responden a los llamamientos internacionales para formar a ciudadanos críticos y responsables. Para ello, se adoptó una metodología cualitativa en el análisis de documentos con los que se regulan los currículos de seis a diez años en ambos países. Los datos se analizaron mediante análisis de contenido, con categorías derivadas del marco de la Unesco (2015) sobre las dimensiones de la educación para ciudadanía global y los atributos clave del alumno. Los resultados sugieren que los planes de estudio de los primeros años de escolaridad de ambos países se muestran compatibles con los principios de la educación para la ciudadanía global. Sin embargo, se precisan grandes esfuerzos adicionales para una implementación exitosa de esta perspectiva educativa a largo plazo.

Palabras clave: educación para la ciudadanía global, desarrollo curricular, educación primaria, análisis comparativo de políticas, países europeos.

1 Introduction

Global citizenship education (GCE) has become a relevant issue for today's societies, which are facing challenges that require responsible and collaborative action (Bourn 2015, Gaudelli 2016, Torres 2018). A clear example of the relevance of this concept is its inclusion in the 2030 Agenda for Sustainable Development (United Nations 2015), which stresses the need to develop a global citizenship linked to the objectives of sustainable development and, therefore, with a transformative design. In Europe, worth highlighting is *The Maastricht Global Education Declaration* and the subsequent publication of guides to assist educators in better understanding and successfully implementing actions in the field of global education (Council of Europe 2002, 2012, 2019). These documents have been influencing the policies and curricula of various countries, including the two that are at the heart of this study.

Spain and Portugal are neighbouring nations located in Southern Europe that share some common features. In recent years, they have become the destination of various waves of migration, namely from African, Middle Eastern, Central and South American countries. This has had tremendous effects on both societies, which are visible in the increasing linguistic and cultural diversity of student population and in the worrisome rise of discrimination, xenophobia and far-right ideologies and beliefs (Bäckström *et al.* 2016, Capucha *et al.* 2016, Criado 2019, Martínez 2017). These features are also placing additional demands on national education systems, making it increasingly important for policymakers and teachers to define clearer, bolder, and more appropriate educational goals and approaches to contribute to the education of respectful and engaged citizens from the first years of schooling onwards (Lourenço 2018b).

In this context, the main aim of this study is to understand how the education policy documents of Portugal and Spain, aimed at students from six to ten years old, are responding to international calls to educate critical and responsible citizens that are capable of respecting others and the environment. The decision to focus our research on this age group is twofold. Firstly, it derives from decades of research that shows how children's social experiences are highly influential and offer transformational opportunities (see, for instance, Piaget 1950, Vygotsky 1978, Bronfenbrenner 1978), and from more recent studies, that suggest that educating children for global citizenship early on can develop children's empathy and collaborative skills and contribute to raise individuals who are aware of their own responsibilities (Silva & Andrade 2018, Delacruz 2019, Krepelkova *et al.* 2019). Secondly, a practical reason was in place. Considering that early childhood education is not mandatory in both countries, we have chosen to focus our attention on primary education. In Portugal, primary education (also known as the «first

cycle of basic education») corresponds to ISCED level 1 and is aimed for pupils aged six to ten. In Spain, primary education consists of six years and is aimed at pupils aged six to twelve. Considering these differences, we have opted to analyse the documents pertaining to the education of children aged six to ten in both countries.

To address this aim, a qualitative study was conducted supported by document analyses of the official guiding documents for teaching and learning in primary education in both countries that were in force in March 2020, the time of data collection. All documents were analysed according to a deductive approach which drew on the UNESCO (2015) theoretical framework on the three GCE dimensions —cognitive, socio-emotional, and behavioural— and on the corresponding key learner attributes.

The paper is organized in the following way: it begins with a theoretical background focused on the concept of GCE and on the profile that is expected of «global citizens». This is followed by a brief overview of the development of GCE in Portugal and Spain. Then, the study is described, namely the methodological procedures that were used for data collection and analysis. The following sections focus on the presentation and discussion of the results. The paper ends with some concluding remarks, stressing the relevance of the results and suggesting avenues for future research.

2 Global citizenship education and the profile of the global citizen

In recent decades, GCE has emerged as a «framing paradigm» (UNESCO 2014, p. 9), a new educational perspective that allows theoreticians, policymakers, and practitioners to reconceptualize old issues, providing new meanings for the problems of citizenship and agency in multilingual and globalised societies. Yet, defining GCE is not an easy task, as the concept is open to many different interpretations. Oxley and Morris (2013), Pais and Costa (2017) and, more recently, Pashby *et al.* (2020) have found that there are multiple ideological constellations overlapping and even contradicting one another within the field of GCE. Starting with Andreotti's (2006), «soft» versus «critical» dichotomy, GCE has been pushed and pulled in a continuum ranging from a neoliberal discourse, privileging self-investment and enhanced profits, to a critical democracy discourse, highlighting the importance of ethical values and social responsibility.

In this study, it is taken as reference the definitions proposed by authors such as Andreotti and Souza (2012), Bourn (2015), Lourenço (2018b), or Santamaría-Cárdaba (2020), who understand GCE as a transformative process whose purpose is to educate

«global» citizens to be autonomous and think critically so that they can understand the existing social inequalities and act in a committed way seeking to transform society into a more just one. According to the UNESCO (2015), this entails the development of three core conceptual dimensions, which are based on, and include, aspects from all three domains of learning: cognitive, socio-emotional, and behavioural (Figure 1).

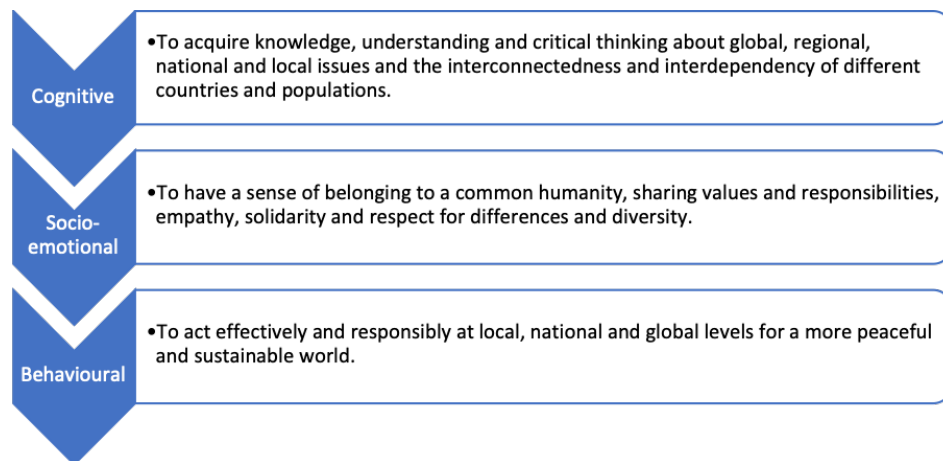


Figure 1

Core conceptual dimensions of global citizenship education

Source: adapted from UNESCO (2015, p. 15).

Based on these dimensions, the UNESCO (2015) goes on to propose key learning outcomes, which describe the knowledge, skills, values, and attitudes that learners can acquire and demonstrate as result of GCE, and key learner attributes. These are: *informed and critically literate, socially connected, and respectful of diversity*, and *ethically responsible and engaged*. GCE, therefore, should aim to enable learners to develop an understanding of global issues, governance structures, rights, and responsibilities; develop and apply critical skills for civic literacy; appreciate difference and multiple identities; examine beliefs and values; develop attitudes of care and empathy for others and the environment; and contribute to contemporary global issues at local, national, and global levels as informed, responsible, and responsive global citizens.

Oxfam's *Education for Global Citizenship: A Guide for Schools* (2015) offers a similar take on GCE. The document shows the global citizen as someone who is aware of the wider world and has a sense of his/her own role as a world citizen; respects and values diversity; understands how the world works; is passionately committed to social justice; participates in the community at local and global levels; works with others to make the world a more equitable and sustainable place; and takes responsibility for his/her actions. Oxfam conceptualises a tripartite approach to GCE that includes the knowledge and understanding, skills, values, and attitudes that learners need both to participate fully in a globalised society and economy, and to secure a more just, inclusive, and sustainable

world than the one they have inherited. These include, for instance, knowledge and understanding of social justice and equity, critical and creative thinking, and respect for people and human rights.

What is striking about both the UNESCO (2015) and Oxfam's (2015) frameworks is a conceptualisation of GCE as a lifelong learning path that begins in early childhood and continues through all levels of education, requiring both formal and informal approaches, as well as curricular and extracurricular interventions, and even conventional and unconventional pathways to participation (Argibay & Celorio 2005, Celorio & López 2007). The frameworks also emphasize the need for GCE to be integrated in a systematic and gradual way throughout the curriculum, thus providing a valuable tool for curriculum design.

3 Global citizenship education in Portugal and Spain

It is impossible to tell the story of GCE in Portugal and Spain without reference to Development Education (DE). The concept of DE was born in the 1960s from the convergence between theoretical perspectives and intervention agendas focused on fighting structural inequalities of power and wealth between the «North» and the «South». This process, which originated in Europe, was mainly carried out by NGOs who operated to raise awareness of those inequalities and draw attention to everyone's responsibility in overcoming them.

Throughout the years, countries such as Portugal and Spain have witnessed a shift in DE from an initial focus on charity, in which attention was paid to assisting impoverished areas through specific actions to collect donations, to an approach of cosmopolitan DE with which it is aspired at developing a global citizenship that seeks to transform society into a more just one. The model proposed by Spanish pedagogue Manuela Mesa (2000, 2014) is often cited as a reference in the historical development of DE, suggesting a sequence of five stages or «generations»: *a*) the charitable-assistance generation (1940-1960); *b*) the developmental generation (1960-1970); *c*) the critical-solidarity generation (1970-1980); *d*) education for sustainable human development (1980-1990); and *e*) education for global citizenship (1990-2010). Authors such as Calvo (2017), Sainz (2016), or Santamaría-Cárdaba *et al.* (2019) are currently talking about a sixth generation of DE, focused on social transformation and on the development of a critical GCE, that is not only aware of but acts to change inequalities in favour of social justice.

In Portugal, the history of DE is a long one, dating back to the 1980s, although there were already some isolated actions in the 1970s conducted by NGOs, students and groups of progressive Catholics supporting pre-independence liberation movements and denouncing human rights violations (for a review, see Coelho *et al.* 2019, Inguaggiato & Coelho 2017, O’Loughlin & Wegimont 2014). As in other European countries, DE also faced a discursive transition towards GCE (Coelho *et al.* 2018), although both terms coexist and are still often used as synonyms or in conjunction as «Development Education and Global Citizenship» (Plataforma Portuguesa das ONGD 2018). According to a recent review of the literature published in Portugal in the last ten years, GCE has gained momentum after 2015 (ANGEL 2020). The expansion of the field is particularly visible in the number of scientific events that have started to include GCE as a strand, as well as in the growing number of master dissertations on GCE developed mainly within the scope of pre-service teacher education courses. Resources and guides for teachers have also been produced to help integrate GCE in the classroom, some of which specifically addressing primary education (AIDGLOBAL *et al.* 2015, Neves & Coelho 2018).

At a national level, there are several key institutions involved in supporting and facilitating DE/GCE. Apart from the Ministry of Education and Science and the Ministry of Foreign Affairs, NGOs, civil society organisations and academic bodies have also been playing key roles in the introduction, growth, and support of DE/GCE. They have been involved too in the development of a National Strategy for Development Education, which was in force between 2010 and 2016 and has started a second cycle in 2018. One of the main goals of this Strategy is to promote global citizenship by raising awareness of the Portuguese society to development issues in a context of growing interdependence and acting towards social transformation. In 2017, within the scope of the Project for Autonomy and Curriculum Flexibility in schools, the Portuguese government approved a National Strategy for Citizenship Education, which aims to develop competences for a culture of democracy and learning, with an impact on individual civic attitudes, interpersonal interactions, and social and intercultural relationships. This document instituted the curricular component of «Citizenship and Development», as a cross-curricular or stand-alone subject at all levels and cycles of compulsory education, thus opening the door for the integration of GCE in the curriculum.

GCE in Spain has also evolved from DE over time (for a review, see Carrica-Ochoa & Bernal 2019). The first activities related to DE can be traced back to the 1940s when, within the charitable-assistance approach, religious organisations started collecting donations for African and South American countries where they were building hospitals and schools (Celorio & López 2007). It was not until the year 2000 that GCE started to be mentioned in scholarly publications (Mayoral 2011), mainly as a response to the globalisation

phenomena. As in Portugal, both GCE and DE terms are currently used, although GCE has been gaining increasing attention in scientific publications, particularly those conducted in formal education contexts by NGOs and individual teachers (ANGEL 2020). Apart from formal contexts, GCE has also been promoted in non-formal (cultural centres or extracurricular activities) and informal (media or awareness campaigns) educational spheres. Still, GCE has not yet acquired the desired presence (Argibay & Celorio, 2005), since clear and specific policy measures are lacking.

4 Methodology

As stated in the introduction, this study aimed to understand how Portugal and Spain have been responding to international calls to educate critical and responsible citizens that are capable of respecting others and the environment. To address this objective, a qualitative study framed in an interpretative paradigm was conducted (Denzin & Lincoln 2017). We opted for a descriptive-interpretative strategy of an exploratory nature, assuming, from the outset, a concern with describing patterns and characteristics related to the key learner attributes of pupils that emerged from education policy documents in the two countries. Considering the research objective, document analysis was used as a preferential research method to elicit meaning, gain understanding and develop empirical knowledge (Frey 2018). This implied a four-step process which entailed finding, selecting, appraising, and synthesising data. Therefore, initially, a search in official governmental websites was carried out to identify and collect the documents that would constitute the corpus of analysis. These consisted of the official guiding documents for teaching and learning in primary education in Portugal and Spain, which were in force at the time of data collection. These are presented in Table 1 preceded by a code for easier identification.

Portugal		Spain	
Code	Name	Code	Name
DLP	Decree Law 55/2018	RD	Royal Decree Law 126/2014
STP	Students' Profile by the End of Compulsory Schooling (2017)	ECDO	ECD Order/65/2015 (Students' Profile by the End of Compulsory Schooling)
NSC	National Strategy for Citizenship Education (2017)	DCYL	Decree Law 26/2016 (Curriculum for Primary Education in Castile and León)
ECC	Essential Core Curriculum for Primary Education (2017)		

Table 1

Documents analysed for each country

Source: the authors.

In the case of Portugal, the documents were identified through a search on the website of the Directorate-General for Education of the Portuguese Ministry of Education and Science (<https://www.dge.mec.pt>). The documents selected for analysis consisted of generic reference documents and regulatory documents specific to primary education, namely *Decree Law 55/2018*, where it is established the curriculum for Basic and Secondary Education; the *Students' Profile by the End of Compulsory Schooling*, a guiding document published in 2017 where it is described the principles, vision, values and competences Portuguese students should possess by the time they finish compulsory schooling; the *National Strategy for Citizenship Education*, which was launched in October 2017 to reintroduce citizenship education into the curriculum by creating mandatory teaching areas, such as sustainability or human rights; and the *Essential Core Curriculum*, a series of documents published in August 2017, and updated in the following years, which identify the competences/essential learning that students should master per subject and school year, in line with the *Student's Profile*. For primary education, there are 27 documents that list the essential learning for each subject and for school years one to four (Appendix A). Hence, for the Portuguese case, a total of 30 documents were identified and selected for analysis in this study.

In the case of Spain, two types of documents were collected: state-level documents and documents that are specific to the autonomous community of Castille and León. Two reasons justify this choice: firstly, an examination of the curricular documents of all the Spanish autonomous communities was considered too demanding for a single person to carry out; secondly, the first author is based in this autonomous community and, therefore, acquainted with the specificities of this region. Although we are aware that this can bring bias to the data, we feel that by combining state-level and regional documents we can get a more comprehensive picture of the situation in Spain.

The documents for analysis were identified by searching the websites of the Ministry of Education, Culture and Sports and of the Junta of Castile and León. These were: the *Royal Decree 126/2014* of 28 February, establishing the curriculum for Primary Education; *Order ECD/65/2015* of the Ministry of Education, Culture and Sports, describing the competences, contents and evaluation criteria of Primary Education, Compulsory Secondary Education and the Baccalaureate (Students' Profile by the End of Compulsory Schooling); and *Decree Law 26/2016* of 21 July, establishing the curriculum and regulating the implementation, evaluation and development of Primary Education in the Community of Castile and León. In this last document, analysis focused on the assessment criteria for each subject and for school years one to four (Appendix B).

All documents were analysed according to a deductive approach with codes deriving from the UNESCO (2015) theoretical framework

on GCE dimensions and key learner attributes (Table 2). The reason for choosing UNESCO's (2015) multi-dimensional framework of learning domains is supported by the fact that this is consistent with the theory and practice of transformative education, which shows that effective learning needs to go beyond the cognitive to also develop learners' socio-emotional and behavioural competences. These competences, together with a critical understanding of issues and problems, enable learners to engage in personal and social action for transformation. Nonetheless, the authors acknowledge the limitations of using a framework that, in a certain way, attempts to crystallize the meaning and purposes of GCE, as well as to instigate a global reform in education politics and practice (Mundy *et al.* 2016). As Bamber *et al.* (2018, p. 205) sustain, frameworks may be regarded as «reductive and somewhat hegemonic "regimes of truth" encouraging an unreflective and performative attitude, antithetical to the deeper intentions of transformative education». Despite these criticisms, the authors embrace the holistic approach of the UNESCO framework, regarding it merely as an axis to access the phenomenon under study and as a guide for the application of content analysis (Krippendorff 2013).

Categories	Sub-categories
C1 Cognitive – informed and critically literate	C1.1 Know about local, national, and global issues, governance systems and structures C1.2 Understand the interdependence and connections of global and local concerns C1.3 Develop skills for critical inquiry and analysis
C2 Socio-emotional – socially connected and respectful of diversity	C2.1 Cultivate and manage identities, relationships, and feelings of belongingness C2.2 Share values and responsibilities based on human rights C2.3 Develop attitudes to appreciate and respect differences and diversity
C3 Behavioural – ethically responsible and engaged	C3.1 Enact appropriate skills, values, beliefs, and attitudes C3.2 Demonstrate personal and social responsibility for a peaceful and sustainable world C3.3 Develop motivation and willingness to care for the common good

Table 2

Categories and sub-categories of analysis

Source: the authors.

Content analysis was performed using the webQDA software (www.webqda.net) and it was proceeded as follows: each researcher read through the documents specific to their own country and selected relevant passages, consisting of sentences or paragraphs, coding them as instances of a category and, within this, of a sub-category. Validation of the categorization process was achieved after a peer-debriefing process between the two researchers. Then, frequency counts of the relevant categories and sub-categories were obtained, as well as of the number of coding references in each document.

This provided a crude overall picture of the material being reviewed. Finally, the researchers proceeded with the interpretation of content, focusing on the intersections between the data, thus identifying similarities, differences, and general patterns.

5 Results

In the following two sections, the results of the document analysis in each country are presented. In the third section, a comparative account of the results is given. Statements are illustrated by quotations from the documents, which were translated from Portuguese or Spanish into English for purposes of clarity.

5.1. Results in the Portuguese documents for primary education

In the Portuguese context, all key learner attributes proposed by the UNESCO (2015) framework are mentioned in the documents under analysis. The document with the highest number of references in absolute terms is the *Student's Profile (STP)*, with 71 references, followed by the *Essential Core Curriculum for Environment Studies (ECC_ES)*, with 69 references in Year 4, 63 in Year 2, 55 in Year 3 and 52 in Year 1 (Figure 2).

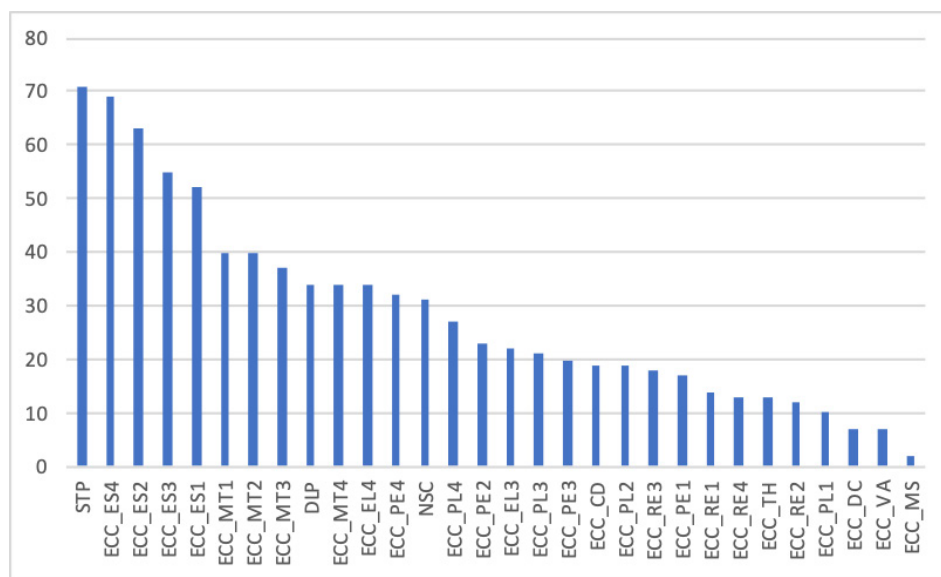


Figure 2
Number of references per document in the Portuguese context

These results are not surprising. Indeed, the STP, apart from being the longest document of the list, with 30 pages, focuses precisely on the knowledge, skills, values, and dispositions learners should possess after they finish compulsory education. These were defined after extensive consultation and analysis of reference

documents on teaching and learning from the European Union (EU), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the UNESCO itself. In what concerns the ECC_ES, it addresses areas of knowledge and dimensions easily associated with GCE, such as Society, Nature and Technology. Indeed, when analysing the general aims for Environment Studies in all four years of primary education, one can easily find examples of the core conceptual dimensions of GCE, as the following examples show: «identify natural, social and technological elements of the environment and their interrelations» (p. 2) (cognitive dimension); «value one's identity and roots, respecting the territory and its order, other peoples and other cultures, and recognising diversity as a source of learning for all» (*ib.*) (socioemotional dimension); «assume attitudes and values that promote civic participation in a responsible, supportive and critical manner» (*ib.*) (behavioural dimension).

The documents with fewer references are the ones related with Artistic Education, namely Music (2 references), Dance, and Visual Arts (7 references each). In all cases, the knowledge, skills, and attitudes learners are expected to develop are mostly content-related and there are very few references to what could be deemed transversal competences such as communication skills, critical thinking, and respect for diversity. In an interesting note, the *Essential Core Curriculum for Citizenship and Development* (ECC_CD) yields a surprisingly low number of references (only 19). However, it is worth explaining that, in the document, it is made explicit references to specific competences to be developed by the learners, drawing attention to what is already inscribed in the *National Strategy for Citizenship Education* (NSC) and the STP.

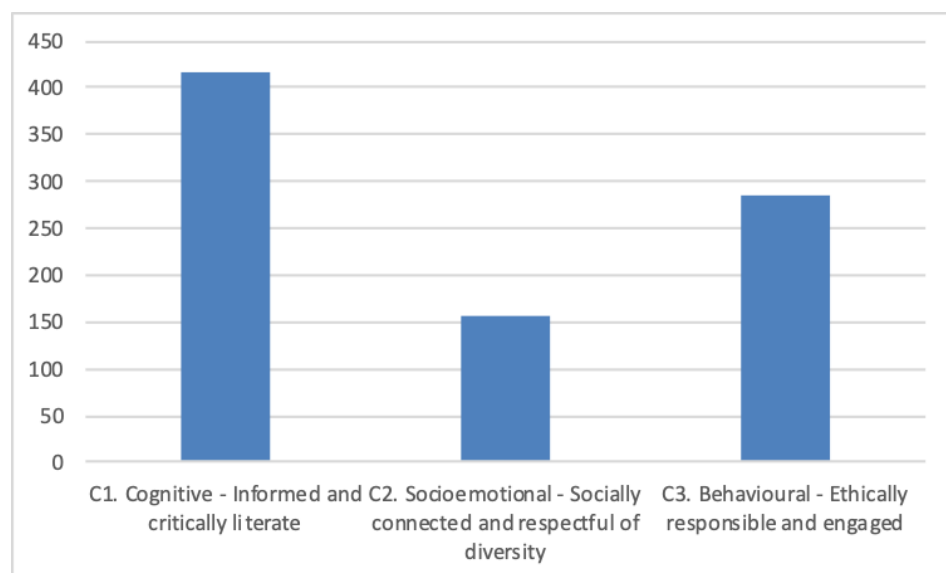


Figure 3
Number of references per category in the Portuguese context

Moving on to the analysis of the categories related to learners' key attributes, the most relevant in the Portuguese context was found

to be *C1 Cognitive – Informed and critically literate*, with a total of 416 references, followed by *C3 Behavioural – Ethically responsible and engaged* with 285 references. Category *C2 Socioemotional – Socially connected and respectful of diversity* was the one with the lowest number of references totalling to 157 (Figure 3).

Regarding the number of references per sub-category (Figure 4), the one with the highest results was *C1.3 Develop skills for critical inquiry and analysis*, mentioned 289 times in 26 out of the 30 documents. In *Decree-Law 55/2018 (DLP)*, for instance, it is stressed the need for all learners, regardless of level of study, to develop «competences that allow them to question pre-established knowledge, integrate emerging knowledge, communicate effectively and solve complex problems» (p. 2928), while the STP highlights learners' ability to «use and master diversified instruments to conduct research, evaluate, validate and mobilise information, in a critical and autonomous manner, checking different sources and their credibility» (p. 22). Specific references to the development of critical thinking and communication skills in primary education are also paramount, namely in the *Essential Core Curriculum for Portuguese Language (ECC_PL)*, where emphasis is given to «expressing and defending one's opinion» (p. 2) or «separating fact from fiction and explicit from implicit information» (p. 10), and in the *Essential Core Curriculum for Mathematics (ECC_MT)*, which underlines the ability to «solve and formulate problems» (p. 2) and «describe, explain and justify, both orally and in writing, ideas, processes, results and conclusions» (p. 3).

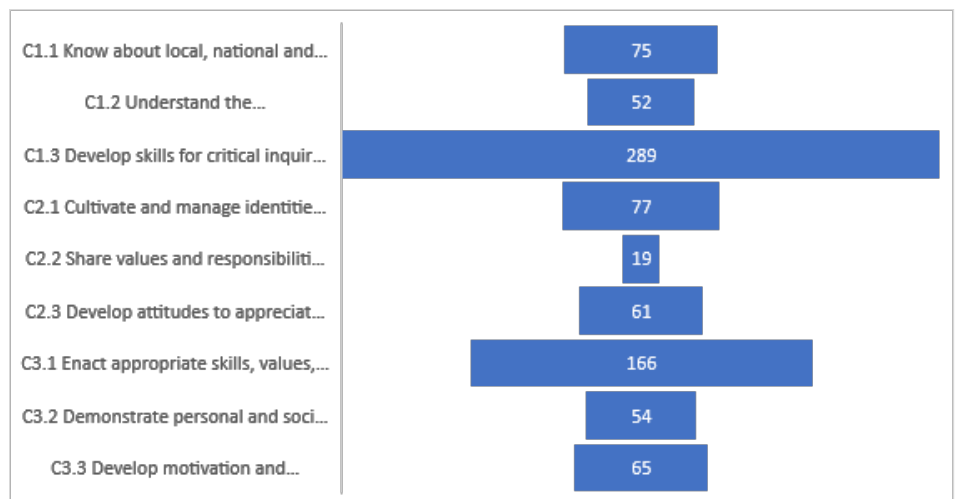


Figure 4
Number of references per sub-category in the Portuguese context

In what concerns the other sub-categories under the cognitive dimension *C1.1 Know about local, national, and global issues, governance systems and structures* and *C1.2 Understand the interdependence and connections of global and local concerns*, results are more modest, staying below the three-digit figure. References to developing knowledge about local, national, and global themes add up

to 74 in 18 out of the 30 documents analysed. These appear mainly in the ECC_ES, related, for instance, with learning about relevant dates and events in the History of Portugal, getting acquainted with European member states, and acknowledging the relevance of human rights and children's rights for building a fairer society. The recognition of the interdependence of local, national, and global issues and structures is mentioned 52 times in 11 documents. The most striking examples are, once again, from the ECC_ES, where it is drawn attention to the need to «promote an integrated approach to knowledge» (p. 3), in order to understand the interconnections that exist between society, nature and technology; «to recognize the way in which environmental changes (deforestation, fires, silting, pollution) cause imbalances in ecosystems and influence the lives of living beings and society» (p. 9), or «to understand that living beings depend on each other, namely through food relationships, and the physical environment, recognizing the importance of preserving Nature» (p. 6).

Regarding the socioemotional dimension (C2), the sub-category with the highest number of references was *C2.1 Cultivate and manage identities, relationships, and feelings of belongingness*, with 77 references in 23 documents. The DLP stresses the need to value the Portuguese language and cultures, as well as foreign languages and cultures, as vehicles of national, global, and multicultural identity. These attitudes are also underlined in the ECC for Portuguese Language (ECC_PL) and for English Language (ECC_EL). In the first case, the focus falls on getting acquainted with the Portuguese literary tradition, understood as a heritage and a source of identity, while in the second case attention goes to «recognising elements of the Anglo-Saxon culture» (p. 7), in addition «building an identity of a global citizen» (p. 1). In a similar vein, the ECC_ES emphasises the recognition of «multiple belongings in the community and as part of a group» (p. 5), also highlighting the need to getting acquainted with events related to personal, family, and national history.

As for *C2.3 Develop attitudes to appreciate and respect differences and diversity*, it yields the second highest number of references in the socioemotional category (61 in 20 documents). Most references appear in the foreign language curriculum (ECC_EL), where it is mentioned the need to «respect others, the Anglo-Saxon culture and other cultures» (p. 2), and in the *Essential Core Curriculum for Catholic (or other confessions) Moral and Religious Education* (ECC_RE), which highlights the importance of seeing differences as beautiful, embracing others for their differences, and promoting equality and dignity for all. Other noticeable references appear in the *Essential Core Curriculum for Physical Education* (ECC_PE), which accentuates the following competences: «respect different characteristics, beliefs and opinions»; «accept the options, failures and mistakes of others», and «accept different points of view» (p. 6).

In what concerns *C2.2 Share values and responsibilities based on human rights*, it is the sub-category with the lowest number of

references (only 19 in 7 documents). The STP and the NSC draw attention to respect of human dignity and of the principles of human rights, valuing the concepts of democratic citizenship, solidarity, cultural diversity, and sustainability. The ECC_ES signals that learners should acknowledge the importance of the Human Rights Declaration and the UN Convention on the Rights of the Child in the construction of fairer societies and be able to recognise cases of disrespect for these consecrated rights, knowing how to act in situations like these. The ECC_CD also draws attention to these issues namely by highlighting the relevance of the subject in «contributing to the development of attitudes and behaviours of dialogue and respect for others, based on ways of being in society that have human rights as a reference, namely the values of equality, democracy and social justice» (p. 6).

Finally, in what concerns the results for the behavioural dimension (C3), sub-category *C3.1 Enact appropriate skills, values, beliefs, and attitudes* was the one with the highest number of references (166 in 24 documents) and the second highest overall. By its very nature, the STP is the document that best describes what is expected of learners in these domains: by the end of compulsory schooling, students should be self-aware and aware of the world around them; able to deal with change and uncertainty in a rapidly changing world; think critically and creatively; work with others; respect the fundamental principles, rights and freedoms of democratic societies; respect others and human and cultural diversity, and reject of all forms of social discrimination. These competences appear in nearly all the curricular documents aimed for primary education; for instance, the ECC_MT expects learners to «develop a critical citizenship and participate in society, with autonomy, responsibility and in collaboration with others» (p. 2), while the ECC_RE and the ECC_PE add examples such as helping those in need, collaborating in family life, valuing friendship, or respecting colleagues and teachers.

While staying in line with the above, *C3.2 Demonstrate personal and social responsibility for a peaceful and sustainable world* is more specific, putting an emphasis on reflection and action related to ethical issues of social and political nature (climate change, consumerism, fair trade, or migration), and on the wider impact of personal decisions. With 54 references in 11 documents, this sub-category appears more prominently in the ECC_ES, with references to «identifying situations of risk behaviour for health, as well as for individual and collective safety, proposing appropriate measures for prevention and protection» (p. 6), «identifying environmental or social issues in the community (urban waste, pollution, poverty, unemployment, social exclusion...) and suggesting solutions» (p. 9), «producing technological solutions through reusing or recycling materials» (*ib.*), or «adopting individual and collective measures that minimize the negative impact of overpopulation and consumerism in the quality of the environment (destruction of forests, pollution, depletion of resources, extinction of species, etc.)» (p. 10).

Regarding sub-category *C3.3 Develop motivation and willingness to care for the common good*, it appears 65 times in 20 documents. Remarks to the «common good», understood as something that is shared and beneficial for all or most members of a given community, and achieved through collective action and active participation, are frequent in the Portuguese documents, particularly in the STP. Reflecting on the role of schools in a global age, the STP states that «the school should empower young people through developing the knowledge and values they need to build a more just society, centred on the person, on human dignity and on the world as a common good to preserve» (p. 6). Then, the document specifies the values learners should develop: «consider their own actions and the actions of others in relation to the common good» (p. 17); «show autonomy centred on human rights, democracy, citizenship, equity, mutual respect, free choice and the common good» (*ib.*), and «reveal environmental and social awareness and responsibility, working collaboratively for the common good, with a view to building a sustainable future» (p. 27). Other references appear, for instance, on the ECC_RE, which states that learners should «promote the common good and care for others» and «act with truth for the common good» (p. 5).

5.2. Results in the Spanish documents for primary education

In the Spanish context, the learner attributes proposed by UNESCO (2015) are also mentioned in all documents analysed. The document with the highest number of references in absolute terms is the *Decree Law 26/2016 – Curriculum for Primary Education in Castile and León*, with 147 references in total in all the subject and levels analysed; followed by the *Royal Decree Law 126/2014*, with 48 references, and the *ECD Order/65/2015 – Students’ Profile by the End of Compulsory Schooling*, with 25 (Figure 5).

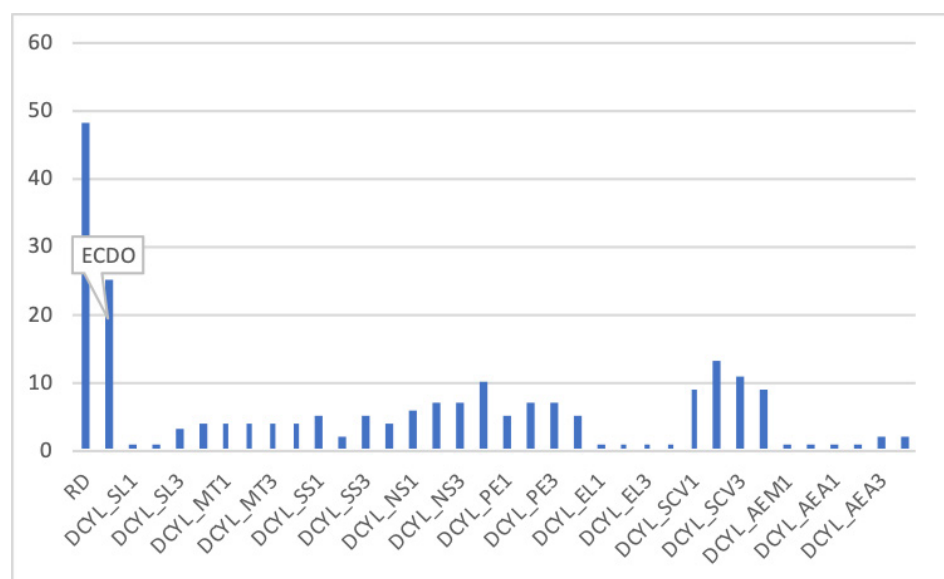


Figure 5
Number of references per document in the Spanish context

These results are easily explained by the fact that the *Decree Law 26/2016* (DCYL) is the longest document analysed, with 563 pages. In this, it is defined the curriculum of each subject divided according to the academic course, and the contents, evaluation criteria and learning standards are included. For this study, we have opted to analyse the evaluation criteria of the different subjects, detailed in Appendix B. The subjects that have a more remarkable presence of the categories under analysis are, in descending order, Social and Civic Values (DCYL_SCV, with 42 references); Natural Sciences (DCYL_NS, with 30 references), and Social Sciences (DCYL_SS, with 16 references). The subjects with fewer references are Music (DCYL_AEM, with 2 references); Spanish Language and Literature (DCYL_EL, with 4 references), and Plastic Arts (DCYL_AEA, with 6 references).

Moving on to the analysis of the categories related to learners' key attributes, the most relevant in the Spanish context was found to be *C3 Behavioural – Ethically responsible and engaged*, with 83 references, followed by *C1 Cognitive – Informed and critically literate*, with a total of 77 references. Category *C2 Socioemotional – Socially connected and respectful of diversity* was the one with the lowest number of references, totalling to 59 (Figure 6).

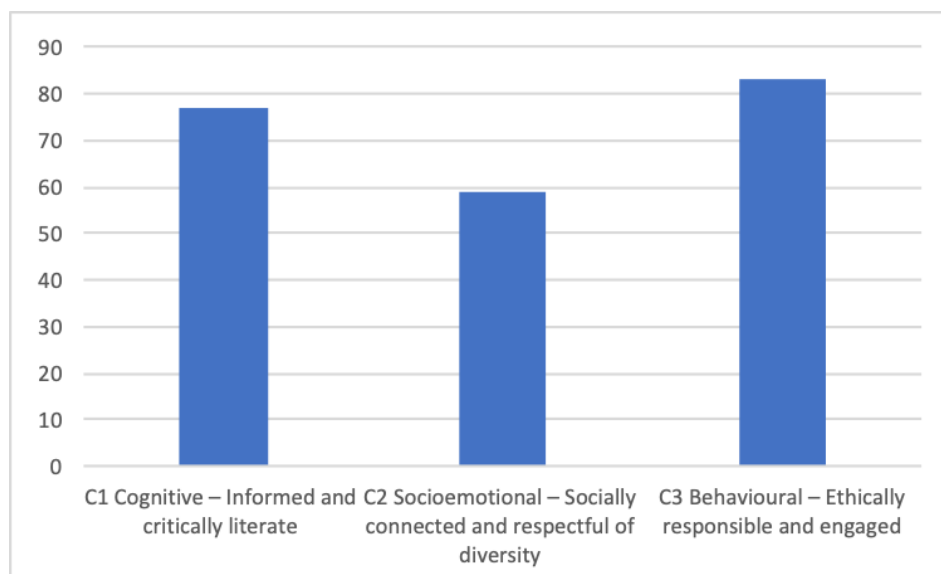


Figure 6
Number of references per category in the Spanish context

In terms of the number of references per sub-category (Figure 7), the one with the highest results was *C1.3 Develop skills for critical inquiry and analysis*, which is mentioned 63 times. It appears often in the *Royal Decree Law (RD) 126/2014* and it is included in the following objectives of primary education: «To be initiated in the use of Information and Communication Technologies, developing a critical spirit in the face of the messages received and produced» (p. 7). This sub-category is also visible in *Decree Law (DCYL) 26/126* namely in the assessment criteria; for example, the following from the area of

Spanish language and literature: «understanding oral messages and analysing them critically» (p. 34322). In *ECD Order/65/2015* (ECDO), reference is also made to the development of critical thinking; for example, «competences in science and technology train responsible and respectful citizens who develop critical judgements on scientific and technological facts that occur throughout time, past and present» (p. 6994).

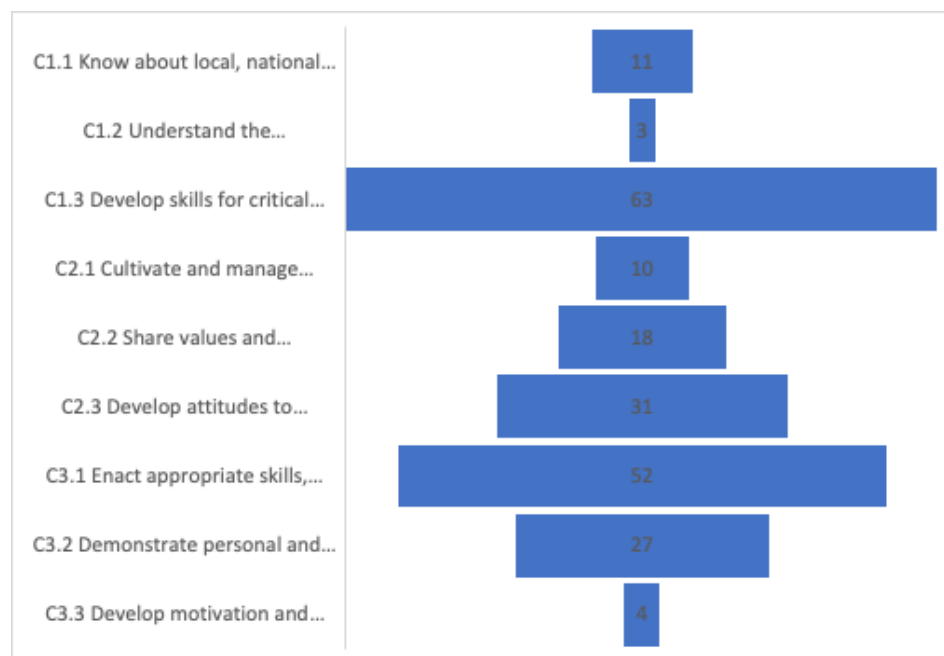


Figure 7

Number of references per sub-category in the Spanish context

Regarding references to sub-category *C1.1. Know about local, national, and global issues, governance systems and structures*, it should be noted that both RD and DCYL only refer to this attribute in the field of Social Sciences, while ECDO refers to these issues within the description of social and civic competence:

Civic competence is based on critical knowledge of the concepts of democracy, justice, equality, citizenship, and human and civil rights, as well as their formulation in the Spanish Constitution, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and international declarations, and their application by various institutions at local, regional, national, European, and international level (ECDO, p. 6999).

Sub-category *C1.2 Understand the interdependence and connections of global and local concerns* is present in Social and Civic Values of all documents analysed. By way of example, the relations at local-international level appear in ECDO under Social and Civic Competence, which entails «critical and creative reflection and constructive participation in the activities of the community or the immediate and intermediate environment, as well as decision-making in the local, national or European context» (p. 6999).

With regards to the socio-emotional dimension (C2), the sub-category with the highest number of references was *C2.3 Develop attitudes to appreciate and respect differences and diversity*, with 31 references. This sub-category appears in Social Sciences of the RD and in one of the objectives of Primary Education, namely «to value hygiene and health, to accept one's own body and that of others, to respect differences and to use physical education and sport as a means of fostering personal and social development» (p. 7). DCYL includes this sub-category in Social Sciences, Physical Education and Social and Civic Values. By way of example, one of the evaluation criteria of the Values area is: «acting with tolerance by understanding and accepting differences, understanding the importance of cultural exchange in our society and with a historical perspective» (p. 34686). Likewise, ECDO refers to respect for others under social and civic competence, for example, when it states that «people must be able to manage a behaviour of respect for differences expressed in a constructive way» (p. 6998).

Also, sub-category *2.1. Cultivate and manage identities, relationships and feeling of belongingness* is dealt with in the RD in the subjects of Social and Civic Values and in Social Sciences. As an example, within the area of Social Sciences, reference is made to feelings of belongingness in the following way: «Describes the characteristic features of Spanish society today, and values its democratic and plural character, as well as its membership to the European Union» (p. 26). Likewise, in DCYL this sub-category is present in the evaluation criteria of the area of Social and Civic Values. ECDO only refers to these aspects in the social and civic competence, specifically when it states that «it is essential to understand the intercultural and socio-economic dimensions of European societies and to perceive cultural and national identities as a dynamic and changing sociocultural process in interaction with the European one, in a context of increasing globalisation» (p. 6998).

It should be noted that sub-category *C2.2. Share values and responsibilities based on human rights* appears several times in the RD; for example, in the first objective of Primary Education, which is «to know and appreciate the values and norms of coexistence, to learn to act in accordance with them, to prepare for the active exercise of citizenship and to respect human rights, as well as the pluralism characteristic of a democratic society» (p. 7). DCYL deals with this sub-category in Social Sciences, as can be seen in the following evaluation criterion: «To value cooperation and dialogue as a way of avoiding and resolving conflicts, promoting equality between men and women and democratic values» (p. 34268). In addition, ECDO refers to this sub-category in the following competencies: linguistic competence, social and civic competence, mathematical competence, and basic competences in science and technology.

Finally, the results obtained in the category *C3 Behavioural – Ethically responsible and engaged* are presented. In this case, the

sub-category with the greatest presence in the documents analysed was *C3.1 Enact appropriate skills, values, beliefs, and attitudes*, with 52 references. An analysis of this sub-category in the RD shows that it is present in two objectives of primary education, one of which is: «to know, understand and respect different cultures and differences between people, equal rights and opportunities between men and women and non-discrimination of people with disabilities» (p. 7). DCYL deals with this sub-category in the areas of Social Sciences, Spanish Language and Literature, Physical Education and Social and Civic Values. ECDO also refers to this sub-category, for example, within social and civic competence, when it states that «acquiring these competences implies being able to put oneself in the other's place, accept differences, be tolerant and respect others' values, beliefs, cultures and personal and collective history» (p. 14).

Sub-category *C3.2. Demonstrate personal and social responsibility for a peaceful and sustainable world* is mentioned in the RD in two areas: Social Sciences and Social and Civic Values. As an example, one of the evaluation criteria of Social Sciences is detailed: «to value cooperation and dialogue as a way to avoid and solve conflicts, promoting democratic values» (p. 23). DCYL deals with this sub-category in the areas of Social Sciences, Physical Education and especially in Social and Civic Values, as can be seen in the following evaluation criterion within the subject of Physical Education: «demonstrate responsible personal and social behaviour, respecting oneself and others [...], accepting the established norms and rules and acting with interest and individual initiative and teamwork» (p. 34597). ECDO refers to this sub-category within mathematical competence and basic competences in science and technology, and in social and civic competence.

Finally, sub-category *C3.3. Develop motivation and willingness to care for the common good* appears only once in each document. RD names the following criterion for evaluating Social and Civic Values: «develop autonomy and the capacity for entrepreneurship, to achieve personal success by taking responsibility for the common good» (p. 56). DCYL only addresses this issue in the evaluation criteria of the Social and Civic Values area. ECDO refers to it under mathematical competence and basic competences in science and technology:

An essential part of this competence dimension is the knowledge of what affects food, hygiene, and individual and collective health, as well as the habituation to responsible behaviour and acquisition of values for the immediate common good and for the planet as a whole (ECDO, p. 9).

5.3. Comparison of the results in the two countries

The results obtained in the documents analysed for Spain and Portugal show that there are both differences and similarities between the two countries. While Portugal already has specific

legislation that opens the door for the integration of GCE in the formal curriculum, such as the *National Strategy for Citizenship Education* (2017), Spain does not yet have this type of national strategy, with citizenship issues appearing only implicitly in education policy documents. Moving on to the categories analysed, it can be pointed out that, while in Spain the category with the greatest presence in the documents analysed is *C3 Behavioural – Ethically responsible and engaged*, in Portugal it is *C1 Cognitive – Informed and critically literate*. However, it is true that categories C1 and C3 are the two with the most references in both countries, while category *C2 Socioemotional – Socially connected and respectful of diversity* has less presence in both Portugal and Spain. Considering the challenges that both countries are facing, related to the rising levels of racism and xenophobia, these results send up a red flag and urge for a deeper analysis to ascertain whether children are being adequately equipped to challenge stereotypes and myths about migration. Regarding the sub-categories, the results were similar in both countries, since the ones with the greatest number of references are, in both cases, *C1.3 Develop skills for critical inquiry and analysis* and *C 3.1. Enact appropriate skills, values, beliefs, and attitudes*.

When analysing aspects of the curriculum of the different subjects that form part of primary education in Portugal and Spain, it has been found that in both cases the subject of Natural Sciences is the one that is more in line with the principles of GCE. On the opposite side of the spectrum, Music and Arts are the two subjects where the presence of GCE is less visible. This may be due to the Natural Sciences area tends to cover Sustainable Development issues, which are often treated in combination with GCE (see, for instance, Scheunpflug & Asbrand 2006).

6 Discussion

This study aimed to investigate whether, to what extent, and how the education policy documents of Portugal and Spain, aimed at the first years of schooling, are responding to international calls to educate critical and responsible citizens. After using a category analysis approach of the official policy documents for primary education, results seem to suggest that the curricula of both countries are compatible with the principles of GCE, namely with the key learner attributes proposed by the UNESCO (2015). In both cases, the most valued dimension in students' profile is related to the cognitive domain, particularly with the development of skills for communication and critical inquiry. This is followed by a behavioural dimension, associated with the development of skills, values, beliefs, and attitudes that may lead to ethical and active engagement. In the

case of Portugal, attention is also paid to cultivating and managing identities and feelings of belongingness, while in Spain a stronger case is made for promoting attitudes of respect for diversity. In short, the main goal of primary education in both Portugal and Spain, when it comes to GCE, is to educate students that communicate effectively, presenting and arguing for/against different points of view, and that can enact skills, values, attitudes, and beliefs that are essential for life as global citizens.

These results are not surprising, if we consider that they are defined for pupils at an early stage of education. Regarding GCE as a lifelong learning path, one can expect that the development of knowledge, skills, values, and attitudes that are more in line with a committed and engaged participation towards more inclusive and sustainable societies will progress as students mature. Therefore, an analysis of the curricula in secondary education would be useful to clarify this issue.

With respect to the structural similarities between the two countries, both Portugal and Spain have taken a sound strategic approach to education reform, by envisioning the outcomes the education system should seek for its learners, based on evidence about 21st century conditions and on a more «humanistic» and less instrumental vision of education. Still, there are some considerable differences. Portugal has conducted a whole structural renovation of the essential core curriculum sustained in these outcomes and has developed a *National Strategy for Citizenship Education*. Spain, on the other hand, has not yet developed such a strategy and has not finalised updating its core curriculum to fit the students' profile. To some extent, this is due to political instability, as education programmes are modified each time a different political party leads the country. However, it is expected that the new reform being worked on by the current government (LOMLOE) will address aspects included in the Sustainable Development Goals. It remains to be seen whether the inclusion of these goals will be a mere declaration of intent that might lead to a «check-box approach» or contribute to effectively addressing structural inequalities and social injustice (Coelho *et al.* 2021, McCloskey 2019).

These results reveal that in both countries political attention has been given to GCE, which is undeniably a fundamental step towards its integration in the curriculum. Yet, this is not enough to ensure sustainable and successful implementation of this educational perspective. As stated by Tarozzi and Inguaggiato (2018, pp. 34-35),

[...] to integrate global citizenship education in primary schools is a complex endeavour, never neutral, and requiring a critical and progressive commitment towards human rights, peace, environmental sustainability, social justice and economic equality, and a positive attitude towards diversity. In this process, ministries of education and foreign affairs should play a fundamental role, but a pure top-down political approach is not feasible nor effective.

In this vein, the UNESCO (2015) identifies crucial factors contributing to the successful implementation of GCE, namely: *a)* being embedded in policy with wide stakeholder buy-in, *b)* being part of long-term and sustainable action and *c)* providing pre-service and continuing in-service teacher education. The first two factors seem to be only partially met in both countries. Indeed, although there is some discursive mirroring of UNESCO's GCE principles in the documents analysed, this does not necessarily mean policy implementation. States can very easily (and often do for the purposes of legitimacy and aid flows) use the language of Global Education Governance in policy documents, but this does not mean that policy is implemented in practice (Mundy *et al.* 2016). Considering the third factor, GCE has only recently started to be included in teacher education programmes in Portugal and Spain (Lourenço 2018a, Martínez-Lirola 2019, Martínez-Scott *et al.* 2017, Pires *et al.* 2019). Still, efforts tend to be fragmented and dependent on individual teacher educators' commitment. GCE places considerable professional development demands on teachers to master its practices and to be sensitive to its tensions and complexities, as well as to its benefits and potentials. This implies the need to rethink teacher education and reflect on the competences required by teachers, so that they can open learners' eyes and minds to the realities of the world and help them recognise their individual and collective responsibilities as active members of a global community (Boni & Pérez-Foguet 2006, Lourenço 2017, Martínez-Scott *et al.* 2017).

7 Conclusions

In today's world, GCE is emerging as a possibility both for the education of engaged and responsible citizens, who can respect others and the environment, and the for the development of more democratic and inclusive societies and schools. Following the pressures that international organizations are exerting on national governments for the implementation of GCE in schools, many countries have been begun integrating this educational perspective into their curricula, as a trampoline to prevent the extreme nationalism that is emerging in some countries. Yet, little research has been conducted aimed to take stock of how GCE principles regarding key learner attributes are being enacted in official policy documents. Hence, this study fulfils a timely and practical necessity.

It is important, however, to point out its main limitations. Firstly, it is striking that only one document in Portugal (the ECC_EL) makes explicit reference to global citizenship. This means that the analysis conducted relies solely on the individual (and subjective) interpretation of the researchers. This is even more so, considering that, due to time constraints, it was not possible to ask for an external validation

of the results. Yet, we consider this a first exploratory study that can be followed by more in-depth analysis, for instance of comparative nature between a larger number of countries and investigating other levels of study, namely considering the extent to which the opportunities to explore GCE from a cognitive and behavioural point of view translate from primary to post-primary education. This could help inform both the policy and practice of GCE.

Another avenue for future research would be to analyse whether, to what extent and how teachers are incorporating the GCE principles identified in this study in their teaching practice and professional identity. Indeed, as explained above, the inclusion of GCE principles in official policy documents and curricula is not sufficient to ensure successful practical results. Apart from policymakers, teachers seem to be the most influential agents of GCE, determining both the ways and the extent to which it is implemented in classrooms. Therefore, carrying out interviews or focus groups with teachers and conducting classroom observation might help shed light on the opportunities and dilemmas that teachers (and students) are facing when taking GCE from paper to reality.

8 Acknowledgements

The authors would like to thank the two anonymous reviewers for their careful reading of our manuscript and their many insightful comments and suggestions. A word of recognition is also due to Dalila P. Coelho, for her valuable feedback concerning the historical evolution of development education and global citizenship in Portugal.

9 Funding

This work is funded by the Spanish Ministry through a pre-doctoral FPU contract (FPU2016) and by Portuguese national funds (OE), through FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., in the scope of the framework contract foreseen in the numbers 4, 5 and 6 of the article 23, of the Decree-Law 57/2016, of August 29, changed by Law 57/2017, of July 19.

10 References

AIDGLOBAL, MATIAS A, MENDES AC, CARVALHO CM, BRANQUINHO J (2015). Manual de educação para a cidadania global: uma proposta de articulação para o 2.º ciclo do ensino básico. AIDGLOBAL, Lisboa.

- ANDREOTTI V (2006). Soft versus critical global citizenship education. *Development Education, Policy and Practice* 3:83-98.
- ANDREOTTI V, DE SOUZA LM (eds.) (2012). *Postcolonial Perspectives on Global Citizenship Education*. Routledge, London.
- ANGEL (2020). *Global Education Digest 2020*. Development Education Research Centre, UCL Institute of Education, London. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10112144/>, access November 10, 2020.
- ARGIBAY M, CELORIO G (2005). *La Educación para el Desarrollo*. Gobierno Vasco, Vitoria.
- BÄCKSTRÖM B, COSTA P, ALBUQUERQUE R, DE SOUSA L (eds.) (2016). *Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos*. Universidade Aberta, Lisboa.
- BAMBER P, LEWIN D, WHITE M (2018). (Dis-)Locating the transformative dimension of global citizenship education. *Journal of Curriculum Studies* 50(2):204-230.
- BONI A, PÉREZ-FOGUET A (2006). *Construir la ciudadanía global desde la Universidad*. Oxfam, Barcelona.
- BOURN D (2015). *The Theory and Practice of Development Education: A Pedagogy for Global Social Justice*. Routledge, New York.
- BRONFENBRENNER U (1978). *The Ecology of Human Development*. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- CALVO A (2017). The state of development education in Spain: Initiatives, trends, and challenges. *International Journal of Development Education and Global Learning* 9(1):18-32.
- CAPUCHA L, CALADO A, ESTÊVÃO P (2016). *Migration, Ethnicity and Resilience – Portuguese Report*. ISCTE-IUL, Lisbon.
- CARRICA-OCHOA S, BERNAL A (2019). The current framework of Development Education in Spain: achievements and challenges. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(1):164-185.
- CELORIO G, LÓPEZ A (2007). *Diccionario de Educación para el Desarrollo*. Hegoa, Bilbao.
- COELHO DP, CAMELO J, MENEZES I (2018). Why words matter: deconstructing the discourses of Development Education practitioners in development NGOs in Portugal. *International Journal of Development Education and Global Learning* 10(1):39-58.
- COELHO DP, CAMELO J, MENEZES I (2019). Mapping the field of Development Education in Portugal: narratives and challenges in a de/post/colonial context. *Journal of Social Science Education* 18(2):110-132.
- COELHO DP, CAMELO J, MENEZES I (2021). «Development»: does it (still) matter for Global Citizenship Education? Empirical contributions to the conceptual debate. In: Saúde S, Raposo MA, Pereira N, Rodrigues AI (eds.). *Teaching and learning practices that promote sustainable development and active citizenship*. IGI Global, Hershey, PA, pp. 24-46.
- COUNCIL OF EUROPE (2002). *The Maastricht Global Education Declaration: European Strategy Framework for Improving and Increasing Global Education in Europe to the Year 2015*. <https://rm.coe.int/168070e540>, accessed June 11, 2020.
- COUNCIL OF EUROPE (2012). *Global Education Guidelines: A Handbook for Educators to Understand and Implement Global Education (updated version)*. North-South Centre of the Council of Europe, Lisbon.
- COUNCIL OF EUROPE (2019). *Global Education Guidelines: Concepts and Methodologies on Global Education for Educators and Policy Makers*. Lisbon: North-South Centre of the Council of Europe. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/north-south-centre/global-education-resources>, access June 12, 2020.
- CRIADO M (2019). Vieja y nueva migración. Rasgos, supuestos y evidencias. *Revista internacional de sociología* 58(26):159-183.
- DELACRUZ S (2019). Building digital literacy bridges: connecting cultures and promoting global citizenship in elementary classrooms through school-based virtual field trips. *TechTrends* 63(4):428-439.
- DENZIN NK, LINCOLN YS (2017). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, 5th edition. SAGE, Los Angeles.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR EDUCATION (2017). *National Strategy for Citizenship Education*. Ministry of Education, Lisbon.

- FREY B (2018). *The SAGE Encyclopedia of Educational Research, Measurement, and Evaluation*. SAGE, Los Angeles.
- GAUDELLI W (2016). *Global Citizenship Education: Everyday Transcendence*. Routledge, Abingdon.
- INGUAGGIATO C, COELHO LS (2017). Políticas de implementação da Educação para a Cidadania Global no Ensino Básico: análise comparativa realizada no âmbito do projeto Global Schools. *Sinergias – diálogos educativos para a transformação social* 5:55-73.
- IPAD (2010). *National Strategy for Development Education 2010-2016*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Lisbon.
- KREPELKOVA S, CINCERA J, KROUFEK R (2019). Becoming a global citizen through participation in the Global Storylines Program. *Sustainability* 11(15):1-13.
- KRIPPENDORFF K (2013). *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. SAGE, Los Angeles.
- LOURENÇO M (2017). Repensar a formação de professores... rumo a uma educação global na aula de línguas. In: Vilela AP, Moura A. (eds.), *Leituras cruzadas para o futuro: movimentos, correntes e diversidades linguísticas e culturais. Construindo pontes para o Entendimento Global*. Centro de Formação Braga-Sul. Braga, pp. 63-92.
- LOURENÇO M (2018a). Cidadania global e integração curricular: desafios e oportunidades nas vozes de formadores de professores. *Indagatio Didactica* 10(2):9-27.
- LOURENÇO M (2018b). Global, international, and intercultural education: three contemporary approaches to teaching and learning. *On the Horizon* 26(2):61-71.
- MARTÍNEZ J (2017). *Estructura social y desigualdad en España*. Catarata, Madrid.
- MARTÍNEZ-LIROLA M (2019). Una propuesta didáctica para introducir la educación para la ciudadanía global en la enseñanza universitaria. *Revista Electrónica Educare* 23(2):286-305.
- MARTÍNEZ-SCOTT S, MONJAS R, TORREJO L (2017). Hunger and prejudice. A study of development education in teachers training. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 237:950-955.
- MAYORAL S (2011). Los enfoques de la educación para el desarrollo en España. *Acciones e investigaciones sociales* 30:43-75.
- MCCLOSKEY S (2019). The sustainable development goals, neoliberalism, and NGOs: It's time to pursue a transformative path to social justice. *Policy and Practice: A Development Education Review* 29:152-159.
- MESA M (2000). La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global. *Papeles de cuestiones internacionales* 70:11-26.
- MESA M (2014). Precedentes y evolución de la Educación para el Desarrollo: un modelo de cinco generaciones. *Sinergias – Diálogos Educativos Para a Transformação Social* 1:24-56.
- MUNDY K, GREEN A, LINGARD B, VERGER A (eds.) (2016). *The Handbook of Global Education Policy*. Wiley Blackwell, West Sussex.
- NEVES L, COELHO LS (eds.) (2018). *Global Schools: propostas de integração curricular da educação para o desenvolvimento e cidadania global no 1.º e 2.º CEB*. ESE-IPVC, Viana do Castelo.
- O'LOUGHLIN E, WEGIMONT L (2014). *Global Education in Portugal. The European Global Education Peer Review Process National Report on Global Education in Portugal*. Global Education Network Europe, Amsterdam.
- OXFAM (2015). *Education for Global Citizenship: A Guide for Schools*. Oxfam, London.
- OXLEY L, MORRIS P (2013). Global citizenship: A typology for distinguishing its multiple conceptions. *British Journal of Educational Studies* 61(3):301-325.
- PAIS A, COSTA M (2017). An ideology critique of global citizenship education. *Critical Studies in Education* 1-16.
- PASHBY K, COSTA M, STEIN S, ANDREOTTI V (2020). A meta-review of typologies of global citizenship education. *Comparative Education* 1-21.
- PIAGET J (1950). *The Psychology of Intelligence*. Routledge, London.
- PIRES MV, MESQUITA C, LOPES RP, SILVA E, PATRÍCIO MR (eds.) (2019). *Livro de resumos do IV Encontro Internacional de Formação na Docência (INCTE 2019)*. Instituto Politécnico de Bragança, Bragança, Portugal.

- PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2018). Narrativa de Educação para o Desenvolvimento e a Cidadania Global. https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2_conteudos_ficheiros/narrativa_de_educacao_para_o_desenvolvimento_e_a_cidadania_global.pdf, access November 15, 2020.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 94/2018, de 16 de julho. Diário da República, 1.ª série – n.º 135. Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018-2022 (ENED 2018-2022), pp. 3190-3202.
- SAINZ J (2016). El papel de las Enseñanzas Técnicas Universitarias en la Cooperación Universitaria al Desarrollo y en la formación de ciudadanía global y transformadora. e-Revista de Didáctica 17:1-7.
- SANTAMARÍA-CÁRDABA N (2020). Looking for the way out of the labyrinth: analysis of the definition of development education. *Educação e Pesquisa* 46:1-17.
- SANTAMARÍA-CÁRDABA N, MARBÁN J, TORREGO L (2019). Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en áreas rurales: un análisis correlacional de las actitudes de la población europea. *Revista de fomento social* 294:177-200.
- SCHEUNPFLUG A, ASBRAND B (2006). Global education and education for sustainability. *Environmental Education Research* 12(1):33-46.
- SILVA FP, ANDRADE AI (2018). Educação para a cidadania global e intercompreensão: reflexões em torno de um projeto desenvolvido no 1.º ciclo do ensino básico. *Indagatio Didactica* 10(1):83-97.
- TAROZZI M, INGUAGGIATO C (2018). Implementing global citizenship education in EU primary schools: the role of government ministries. *International Journal of Development Education and Global Learning* 1(1):21-38.
- TORRES C (2018). *Theoretical and Empirical Foundations of Critical Global Citizenship Education*. Routledge, Abingdon.
- UNESCO (2014). *Global Citizenship Education: Preparing Learners for the Challenges of the Twenty-First Century*. UNESCO, Paris.
- UNESCO (2015). *Global Citizenship Education: Topics and Learning Objectives*. UNESCO, Paris.
- UNITED NATIONS (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable development*. United Nations, New York.
- VYGOTSKY L (1978). *Mind in society: the development of higher psychological processes*. Harvard University Press, Cambridge.

Appendix A. Essential Core Curriculum documents for Primary Education in Portugal

Code	Name
ECC_PL1	Essential Core Curriculum for Portuguese Language Year 1
ECC_PL2	Essential Core Curriculum for Portuguese Language Year 2
ECC_PL3	Essential Core Curriculum for Portuguese Language Year 3
ECC_PL4	Essential Core Curriculum for Portuguese Language Year 4
ECC_MT1	Essential Core Curriculum for Mathematics Year 1
ECC_MT2	Essential Core Curriculum for Mathematics Year 2
ECC_MT3	Essential Core Curriculum for Mathematics Year 3
ECC_MT4	Essential Core Curriculum for Mathematics Year 4
ECC_ES1	Essential Core Curriculum for Environment Studies Year 1
ECC_ES2	Essential Core Curriculum for Environment Studies Year 2
ECC_ES3	Essential Core Curriculum for Environment Studies Year 3
ECC_ES4	Essential Core Curriculum for Environment Studies Year 4
ECC_EL3	Essential Core Curriculum for English Language Year 3
ECC_EL4	Essential Core Curriculum for English Language Year 4
ECC_PE1	Essential Core Curriculum for Physical Education Year 1
ECC_PE2	Essential Core Curriculum for Physical Education Year 2
ECC_PE3	Essential Core Curriculum for Physical Education Year 3
ECC_PE4	Essential Core Curriculum for Physical Education Year 4
ECC_RE1	Essential Core Curriculum for Catholic (or other confessions) Moral and Religious Education Year 1
ECC_RE2	Essential Core Curriculum for Catholic (or other confessions) Moral and Religious Education Year 2
ECC_RE3	Essential Core Curriculum for Catholic (or other confessions) Moral and Religious Education Year 3
ECC_RE4	Essential Core Curriculum for Catholic (or other confessions) Moral and Religious Education Year 4
ECC_DC	Essential Core Curriculum for Artistic Education – Dance
ECC_MS	Essential Core Curriculum for Artistic Education – Music
ECC_TH	Essential Core Curriculum for Artistic Education – Theatre
ECC_VA	Essential Core Curriculum for Artistic Education – Visual Arts
ECC_CD	Essential Core Curriculum for Citizenship and Development

Appendix B. Decree Law 26/2016, Curriculum for Primary Education in Spain (Castile and León)

Code	Name
DCYL_SL1	Decree 26/2016 assessment standards for Spanish Language Year 1
DCYL_SL2	Decree 26/2016 assessment standards for Spanish Language Year 2
DCYL_SL3	Decree 26/2016 assessment standards for Spanish Language Year 3
DCYL_SL4	Decree 26/2016 assessment standards for Spanish Language Year 4
DCYL_MT1	Decree 26/2016 assessment standards for Mathematics Year 1
DCYL_MT2	Decree 26/2016 assessment standards for Mathematics Year 2
DCYL_MT3	Decree 26/2016 assessment standards for Mathematics Year 3
DCYL_MT4	Decree 26/2016 assessment standards for Mathematics Year 4
DCYL_SS1	Decree 26/2016 assessment standards for Social Sciences Year 1
DCYL_SS2	Decree 26/2016 assessment standards for Social Sciences Year 2
DCYL_SS3	Decree 26/2016 assessment standards for Social Sciences Year 3
DCYL_SS4	Decree 26/2016 assessment standards for Social Sciences Year 4
DCYL_NS1	Decree 26/2016 assessment standards for Natural Sciences Year 1
DCYL_NS2	Decree 26/2016 assessment standards for Natural Sciences Year 2
DCYL_NS3	Decree 26/2016 assessment standards for Natural Sciences Year 3
DCYL_NS4	Decree 26/2016 assessment standards for Natural Sciences Year 4
DCYL_PE1	Decree 26/2016 assessment for Physical Education Year 1
DCYL_PE2	Decree 26/2016 assessment for Physical Education Year 2
DCYL_PE3	Decree 26/2016 assessment for Physical Education Year 3
DCYL_PE4	Decree 26/2016 assessment for Physical Education Year 4
DCYL_EL1	Decree 26/2016 assessment for English Language Year 1
DCYL_EL2	Decree 26/2016 assessment for English Language Year 2
DCYL_EL3	Decree 26/2016 assessment for English Language Year 3
DCYL_EL4	Decree 26/2016 assessment for English Language Year 4
DCYL_SCV1	Decree 26/2016 assessment for Social and Civic Values Year 1
DCYL_SCV2	Decree 26/2016 assessment for Social and Civic Values Year 2
DCYL_SCV3	Decree 26/2016 assessment for Social and Civic Values Year 3
DCYL_SCV4	Decree 26/2016 assessment for Social and Civic Values Year 4
DCYL_AEM1	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Music Year 1
DCYL_AEM2	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Music Year 2
DCYL_AEM3	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Music Year 3
DCYL_AEM4	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Music Year 4
DCYL_AEA1	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Arts Education Year 1
DCYL_AEA2	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Arts Education Year 2
DCYL_AEA3	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Arts Education Year 3
DCYL_AEA4	Decree 26/2016 assessment for Artistic Education Arts Education Year 4

Comparative analysis of competitiveness and knowledge-technological network in two shrimp producing groups in Mexico

Análisis comparativo de competitividad y red de conocimiento tecnológico en dos grupos de producción de camarón en México

José Crisóforo CARRAZCO-ESCALANTE
jcrisofo.ro.carrazco@gmail.com
Autonomous University of Sinaloa
(Mexico)

Eduardo LEYVA-LEÓN
lelehim@gmail.com
Institute of Business Development
and Management
(Mexico)

Jorge Inés LEÓN-BALDERRAMA
jleon@ciad.mx
Food and Development
Research Center, A.C.
(Mexico)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Theoretical framework**
 - 2.1. The importance of technological knowledge of networks on the innovation processes and sustainable performance in companies**
 - 2.2. Clusters structure: knowledge and competitiveness networks in the industries**
- 3. Materials and methods**
 - 3.1. Design and participants**
 - 3.2. Study context and information used**
 - 3.3. Instruments and measurements**
 - 3.4. Analysis of data**
- 4. Results**
- 5. Conclusions**
- 6. References**
- 7. Annexed**

Comparative analysis of competitiveness and knowledge-technological network in two shrimp producing groups in Mexico

Análisis comparativo de competitividad y red de conocimiento tecnológico en dos grupos de producción de camarón en México

José Crisóforo CARRAZCO-ESCALANTE
jcrisoforo.carrazco@gmail.com
Autonomous University of Sinaloa
(Mexico)

Eduardo LEYVA-LEÓN
lelehim@gmail.com
Institute of Business Development
and Management
(Mexico)

Jorge Inés LEÓN-BALDERRAMA
jleon@ciad.mx
Food and Development
Research Center, A.C.
(Mexico)

Cite as/citar como:

Carrazco-Escalante JC, Leyva-León E, León-Balderrama JI (2021). Comparative analysis of competitiveness and knowledge-technological network in two shrimp producing groups in Mexico. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):160-177.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.569

Abstract

This study is to compare the knowledge-technological flow networks to the competitiveness in two shrimp producing groups from the municipality of Ahome (Sinaloa). It has focused on an analysis of social networks and the information was obtained by the application of a survey to a sample of 60 shrimp producing companies (7 belongs to Sinaloa Aquaculture Cluster and the 53 left belong to the social and private sector). It was found that in the Sinaloa Aquaculture Cluster the network indicators and the competitiveness scale were higher than the rest of the farms. This means that there is a greater transfer of information between the actors, and they also play a key role within the structure, as well as the limited size of the population in the organizations that make up the cluster shrimp farming as well as being focused on geographic and sectorial ambits. For that, is not possible to assume a causal relation and generalize the findings neither. Unity and strategic organization are key factors for this type of productive articulations, as they constitute an important source of social welfare and have a favorable impact on regional development.

Keywords: knowledge of social networks, innovation, shrimp farming, Ahome.

Resumen

Con este estudio, se busca comparar las redes de flujo de conocimiento sobre tecnología en relación con la competitividad a partir de dos grupos productores de camarón en el municipio de Ahome (Sinaloa). Está enfocado en un análisis de las redes sociales, y la información se obtuvo a través de una encuesta, con una muestra de 60 empresas productoras de camarón (7 pertenecen al Clúster Sinaloa-Acuícola y las 53 restantes pertenecen al sector social y privado). Se encontró que, en Clúster Sinaloa-Acuícola, los indicadores de la red y la escala de competitividad fueron superiores al resto de las granjas. Esto significa que existe una mayor transferencia de información entre los actores, y también desempeñan un papel clave dentro de la estructura, así como el tamaño limitado de la población en las organizaciones que conforman el clúster camarero, además de estar enfocados en ámbitos geográficos y sectoriales. Por eso, tampoco es posible asumir una relación causal y generalizar los hallazgos. La unidad y la organización estratégica son factores clave para este tipo de articulaciones productivas, ya que constituyen una importante fuente de bienestar social y tienen un impacto favorable en el desarrollo regional.

Palabras clave: conocimiento de redes sociales, innovación, producción de camarón, Ahome.

1 Introduction

Globally, fish and seafood products already constitute 16.6 percent of all animal protein intake, and this growth rate has been increasing in recent decades; where, given the onslaught of climate change, providing food to the population (9,600 million in 2050) has become a critical task for governments (Kobayashi *et al.* 2015).

The role and opportunity that aquaculture plays as a generator of aquatic species for human consumption today represent the agricultural productive sector with the highest growth rate as sources of food, nutrition, income, and livelihoods for hundreds of millions of people around the world (FAO 2016).

In Mexico, organizations (companies) in the aquaculture industry have become the food industry with the largest growth rate in the primary sector. By its volume, it is in the two places of fishery production and, by its commercial value, it is in the first place, compared with other items (cattle raising, pig farming, and agriculture). According to CONAPESCA (2017), the annual production growth rate in the last decade is 1.6 %, and its sales by the international market (North America, Vietnam, Europe, and Asia) posse a first place in aquatic species.

Sonora and Sinaloa are two localized entities on the Northwest Coast of the Pacific. They begin to appear in the development of shrimp in captivity, with 140 thousand tons produced in 2018. The state of Sinaloa obtained during 2017 around 84 thousand shrimp tons, registered from 773 producing units, and 61 thousand 417 tons were cultivated on aquaculture farms, obtaining \$4 thousand 917 million of *pesos* (MXN); in other reasons, the impact of this activity about the job in coastal communities promotes the regional social sustainability. Shrimp farming has more important social and economic impacts in the northwest region. For the State of Sinaloa, shrimp aquaculture directly and indirectly generates an important source of jobs in coastal communities, reduces migration to urban areas and reduces effort fishing, as well as offers jobs in regions with few opportunities to obtain it (8,015 direct), and favors the obtaining of foreign exchange. However, this activity faced a strong crisis by diseases such as Taura Syndrome, White Stains, and early mortality syndrome in 2013, which caused millionaires' economic losses until 80 % of the total population (CONAPESCA 2017).

With the adverse contexts presented in the last decades', particularity by the pathologic and productive crisis, the producers have modified their production processes and adopted the learning and technological innovation inside their plants. The shrimp aquaculture, being a primary activity with limited capacities in

innovation and technology, required continuous scientific-technological intervention that permits the rentability, reduce diseases, minimize production costs, and let it be competitive (Beltrán 2017, León *et al.* 2019). For that, for the fish farmers, it is important to acquire the technological transference and scientific knowledge spillover through the various external sources to the organization, as they are higher education institutions and technology, research centers, aquaculture health committees, national and international suppliers, various inputs, competitors, clients, private consultants, etcetera.

The present research aims to contribute to the empirical study the role that social interactions play, which are developed from the exchange between productive entities and multiple agents-actors, mainly when it comes to technical knowledge that contributes to the processes of innovation and updating in the aquaculture business technologies sector. For this work, we start from the study of an agricultural activity «shrimp farming», implemented in the northwestern region of Mexico, north of the state of Sinaloa —*municipio* of Ahome—. We have the following specific objectives: *i)* to shape social relations through graphs for two sets that cover the study of the structures in a general way of their information transfer links, especially those created between shrimp farming organizations and their entities providers of technical and scientific-technological information —this, through the ARS approach—; *ii)* identify the main peculiarities of knowledge transfer networks in the aquaculture industry in terms of hub, density, size, structure, degree, intermediation, authority, and the comparative analysis between the study groups, and *iii)* estimate the connections that favor a higher positioning within the network; for example, the level of centrality and those that are related to the characteristics of the interconnections that are built with other actors within the network: strength, size and connectivity (diversity) of ties.

The structure of this document is as follows. In section 1 a conceptual framework is presented that addresses the relevance of knowledge networks in technological innovation mechanisms; section 2 highlights the benefit and advantages that social network analysis (ARS) represents in the study of technological innovation capacity; section 3 presents the methodology used for our study. Section 4 consists of results and discussion of these. In section 5, you will find the conclusions of the study and, at the end, the references used to support this research work are listed.

2 Theoretical framework

2.1. The importance of technological knowledge of networks on the innovation processes and sustainable performance in companies

In the last decades, knowledge management as a source of innovation has potentialized the creation of competitive sustainable advantages. However, the quality and diversity of critical knowledge depend on the transference of the company to acquire in an effective way the resources extramural created to the company. So that the innovation decides the conditions of greater effectiveness to produce and use stocks of technological knowledge as competitive advantages in the company (Lundvall 1992).

Companies look for rebuilding information and turn it into useful knowledge, that involves the necessity of more work in the quality of the network of contacts and the volume in knowledge flows created (Steinmueller 2002).

Particularly, companies of low intensity and development (I + D) must be adjusted to new models of business based in knowledge economics which are more and more dynamic.

León *et al.* (2019) point that companies from the private sector are at disadvantage to the competition, because they have not laboratories for I + D; for that, they must go to external knowledge resources to complete their intern resources. Thus, it requires creating cooperation and collaboration networks, that allow increased connectivity and share knowledge producing for each one of the members in the team or network, becoming this strategy an option to the sustainable achievement for companies (Nagles 2007).

According to the mentioned, one of the first authors who approached the study of social networks was Mitchell (1969), who mentions that social networks can be used to know the behavior of the actors belonging to a network. However, Putnam (2002) delves deeper into the concept, and alludes that dense social networks promote reciprocity and cooperation between social organizations, which can lead to an increase in your productivity. This theoretical conception can be evidenced in works such as those of Aguilar-Gallegos *et al.* (2016), Breznik (2016), and Woods *et al.* (2019), which show that companies are linked with a greater number of actors, laboratories or other member companies of a cluster, and present higher degrees of activity in innovation.

2.2. Clusters structure: knowledge and competitiveness networks in the industries

According to Porter (1990, 1998, 2000), the synergy between competitiveness and productivity acts as parameters to measure

the social welfare and economy of the nation. Microeconomic factors such as innovation, competition, export position, quality in human resources, generation of scientific and technological knowledge, networks and information flows, and intensity of these interrelations located in the same geographical region (clusters), increase industrial competitive performance against rivals.

Based on the last part, Porter (1999) points to the importance of companies' conglomeration as a source to increase innovation, competitiveness, and productivity in a region or nation, together with the level of interrelations through social networks. Corrales (2017) mentions the participation of local companies as small and medium businesses (SME), that through industrial clusters detonate collective competitiveness, effects spillover (transfer of scientific/technological knowledge, networks, market, and production processes), and greater investment on innovation, maximizing the result to entrepreneurs' unification between the business association and socioeconomic benefits.

Capó-Vicedo *et al.* (2007) argue that the geographic proximity between the actors (companies, institutions, and research centers), in terms of intensity and frequency, they represent a sustainable competitive advantage among the participants. The composition of social or inter-organizational networks in the case of small and medium-sized companies fosters is an important relationship between these and those external and internal agents to the territory in which they are located to acquire competitive advantages; for example, belonging to a network, they can participate in different markets, by not having to be directly involved in every detail of each market. It also allows each company to focus its efforts and resources on its «core competencies»; that is, to specialize in what it knows how to do well, and the rest is provided by other companies in the area. Continuing with Capó-Vicedo *et al.*, they point out that the network analysis has shown that the best-connected actors in the knowledge transfer network have a superior advantage over those partners who are disconnected or, where appropriate, with weak links.

For small and medium-sized companies, these links influence in such a way that they allow providers, competitors, Higher Education Institutions, government agencies, and research centers, to generate and transfer technological knowledge, demonstrating the importance of social knowledge networks with the absorptive capacity that the company must execute innovation activities, which allow the company to create new opportunities and new ways of competing (Becerra *et al.* 2013).

Therefore, the potential profile of innovation in the companies, regardless of their size, belonging to a cluster, drives the success of the regions where this type of industrial conglomerate operates, where the structures and type of organization are supported

by SME with a competitive spirit, and integrity in cooperation between regional entrepreneurs (Corrales 2007).

3 Materials and methods

3.1. Design and participants

This study was made out under the focus analysis of the social networks (ASN), where the design was a quantitative cut and was take a sample of 60 white shrimp farming and producing companies (*Litopenaeus vannamei*), under a productive conglomeration (cluster) geographic in the north region of the state of Sinaloa, municipality of Ahome, during the period from November 2019 to February 2020. In this way, 7 belongs to Sinaloa Aquaculture Cluster (SAC) and the 53 left belongs to the social and the private sector. The type of sample used in ASN was different from the conventional analysis. As mentioned Leskovec and Faloutsos (2006), for the ASN are find three types of samples: a) random selection of nodes, b) random selection of links, and c) exploration techniques that simulate random walks. For the first study, it was used the number one, to establish a subnet that represents a total network and count with the original network properties (León *et al.* 2019).

3.2. Study context and information used

The research was developed through a quantitative application, where its objective is to relate the effect of social networks of knowledge for the transfer of innovation and technology with the level of competitiveness of the shrimp organizations of the Sinaloa Aquaculture Cluster, of the municipality of Ahome.

In this empirical study, it is taken as units of analysis the population made up of organizations dedicated to the cultivation and production of Pacific white shrimp (*Litopenaeus vannamei*), under a geographic conglomeration (cluster) in the northern region of the state of Sinaloa, Ahome municipality.

According to the Association of Aquacultures of Ahome A.C., the Sinaloa Aquaculture Cluster, as well as government agencies (CESASIN, SAGARPA, and CONAPESCA), the aquaculture cluster is unique in its kind as an industrial conglomeration in aquaculture in northwestern Mexico.

It is positioning itself as the most prominent cluster in terms of the contribution in production of farmed shrimp for the state of Sinaloa and Mexico. Furthermore, its product exports are destined for markets such as the United States of America, Asia, and Europe. Therefore, the social benefits that it brings to rural communities are based on

the generation of direct and indirect jobs, such as foreign exchange spillage, among other factors that affect regional development in the northern area of the municipality of Ahome (Figure 1).

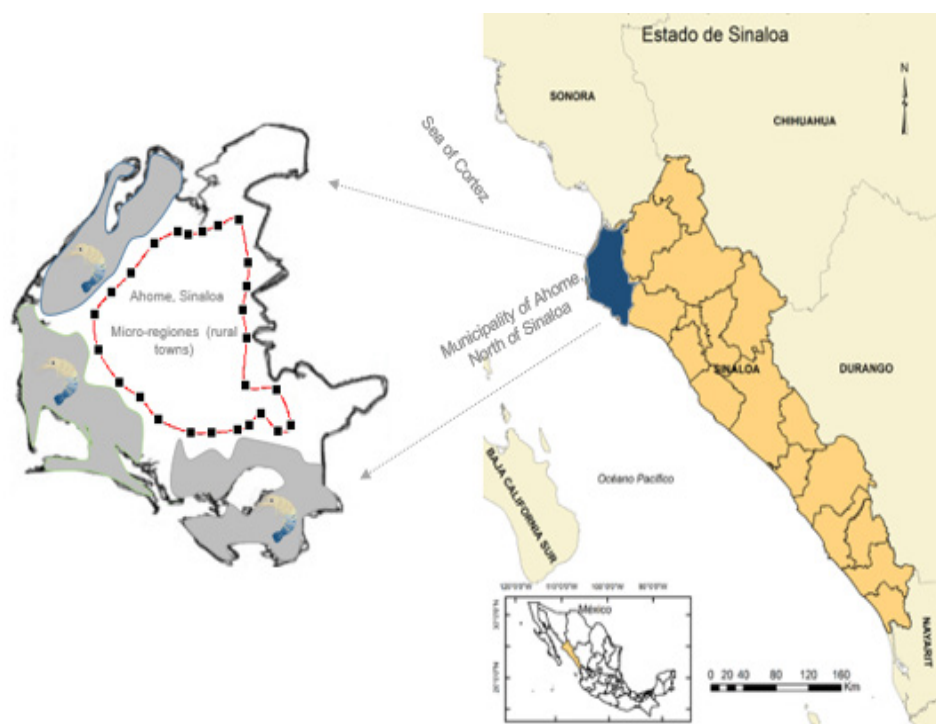


Figure 1
Location of the Sinaloa Aquaculture Cluster (farms)
Source: self-elaboration.

3.3. Instruments and measurements

We were applied a questionnaire, which was divided into three sections: *a)* productive variables: where was include some employees, antiquity, and sector to which they belong; *b)* social network variable: the participants did a list of contacts whom they came to acquire technical knowledge, and *c)* competitiveness variable: a scale of six questions, type Likert from 1 by 5, based on the Jansen *et al.* (2005), and Tepic *et al.* (2012) works («Annexed»).

The social network variable is for visualizing a complete outlook of the interactions of the shrimp producers through a graph. At the same time, through ASN, it is possible to obtain different measures to characterize the network structure. The following were used for this study:

Degree: it is the number of the actor (individuals or companies), whom each one is directly related to, or close to, it (Sanz 2003). The grade is representing by:

$$CD(n_i) = \sum_j x_{ij}$$

Density: it is represented by some links that exist between the network actors, with the maximum number of links that could

be if all the actors were connected among them (Sanz 2003). The density is representing by:

$$den = 2L/n(n - 1)$$

Where L is the number of links and n the number of actors. When the value gets closer to 1, the likelihood of the entire network being linked is greater.

Betweenness: it measures the frequency with which an actor is on the shortest route of links between any pair of actors (Giles *et al.* 2015). It is represented as:

$$C_B(n_i) = \sum_{j < k} g_{jk}(n_i) / g_{jk}$$

Where g_{jk} is the number of shortest steps from node j to node k , and g_{jik} the number of shortest paths from j to k that pass through node i .

Authority distribution: it measures the importance of the actor in the network (Kleinberg 1999). When the value gets closer to 1, the authority of the actor is greater. It is represented as:

$$a_i = \sum_{j \in B(i)} h_j$$

Where a_i represents the authority weight of node i , while $B(i)$ denotes the reference set of node i .

Hub: it measures the link quality that the actor has (Kleinberg 1999). The closer the value is to 1, the higher the quality. It is represented as:

$$h_i = \sum_{j \in F(i)} a_j$$

Where h_i represents the weight of the hub of node i , and $F(i)$ denotes the reference nodes of node i .

While the competitiveness variable is made up of 6 items on a 5-level Likert scale, where 1 = much less and 5 = much more. It is measured according to its score; the higher the score, it is considered as an organization with high competitiveness.

3.4. Analysis of data

To analyze data on the social network including measures of Degree, Density, Betweenness, Authority, and Hub, the software Gephi 0.9.2 was used. And, regarding descriptive statistics, the statistical program STATA v13 was used.

4 Results

In this section the results of this study are explained. In the first place, we were presented the information about the organization's constrictions, followed by the visualization of the network and, finally, the descriptive and comparative measures of the variables divided by two groups of shrimp aquaculturists will be presented.

The studied organizations are divided into two aquaculture groups: the first (SAC) is made up of 11.7 % of the producers and the second aquaculture group, by social and private organizations 88.3 %. At the SAC, 57 % of organizations employ between 51 to 250 people: for his part, in the second aquaculture group, 64 % employ between 1 to 50 people. The SAC is characterized by being older, since 57 % of its organizations have between eleven to fifteen years of operation; on the other hand, in the second group, 45.3 % of their aquacultures have between one to ten years of productive operation. Seventy two percent of the SAC aquaculturists have an aquaculture biologist; 14 %, a chemical food engineer, and 14 %, an engineer in aquaculture biotechnology. The age of aquaculture producers is 71 % over forty five years old and 29 % are between forty-forty five years old. The SAC reports approximate 2,868 hectares of planting and cultivation of Pacific white shrimp, with a system of semi-intensive and intensive farming (some farms implement technological alternatives and innovation in their production systems through raceways).

The commercialization of the product is destined for international markets (USA, Spain, France, and China), as well as the Mexican market, where their point of sale is mainly the farmhouse.

In Figure 2, the structure of the SAC network is observed. It is evident that it is a network (graph) that does not depend on a single actor (node), but that different actors are responsible for linking the rest. In this case, producers belonging to the SAC start with the initials G/AH, followed by a number, while the rest of the nodes are the actors that provide technological information. The distribution of the network is classified by the authority measure; this means that the actors with a larger circle (*e.g.*, G/AH5 or the State Committee for Aquaculture Health of Sinaloa [CESASIN]) are the most important and who have greater ties.

As for the producer actor who has the greatest weight in the network (G/AH5), his degree is 11; this means that he is related to 11 actors in the graph. The betweenness is 204.49. This is the largest value within the network structure and has a great weight of intermediation between pairs of actors. The authority is .55; its importance as a producer within the network is the highest and its hub is .29. All these measures indicate that this actor is key in the SAC, since more information flows through it and this, in turn,

is important for other nodes. However, producers G/AH2 and G/AH4 have similar measures to those of G/AH5; therefore, they also have a significant role within the cluster.

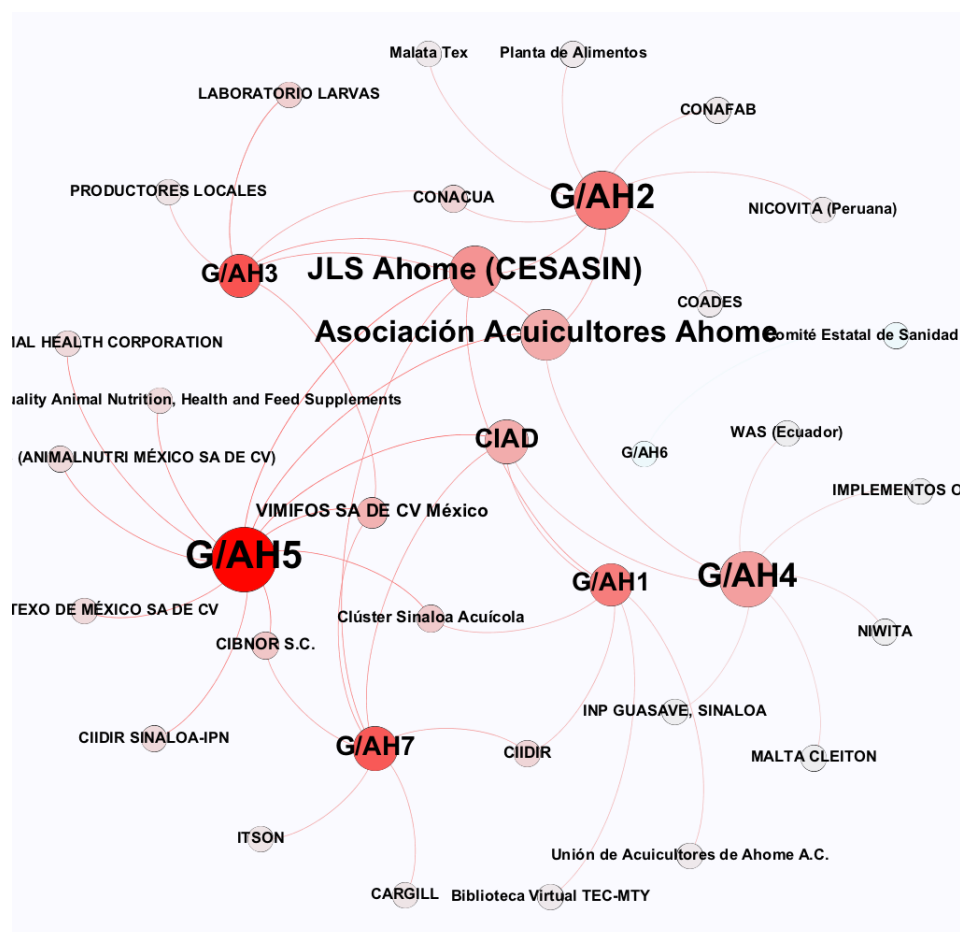


Figure 2
Sinaloa Aquaculture Cluster network
Source: self-elaboration.

In Figure 3, it is represented the structure of the second aquaculture group. Unlike the previous one, this one has a greater number of actors and, therefore, a greater number of links. In this network, a centralized structure is observed, where a large part of the interactions falls on the actor CESASIN. However, the node with the greatest weight representing producers is G/AH3, and with similar participation are the actors G/AH1 and G/AH2. Like the previous network, distribution is also classified with the authority measure.

In the second aquaculture group, producer AH3 is the heaviest producer in the network. His degree is 14, and the betweenness is 391.06; this indicates that his importance as an intermediary is especially high. The authority is .14; even though its value to intermediate is high, it does not have a high measure in the authority; this indicates that it is distributed among other producers, while

its hub is .24. The measures indicate that this actor is important within the SAC. It has great intermediation between pairs of actors, but its authority and the quality of information that flows about it are not so high. This may be because CESASIN acts as a central node, and it concentrates the greatest load of information towards the entire network, unlike what happens in the SAC, where the greatest burden of authority and intermediation falls on a producer (G/AH5), and there are more distributed and do not fall on a single node.

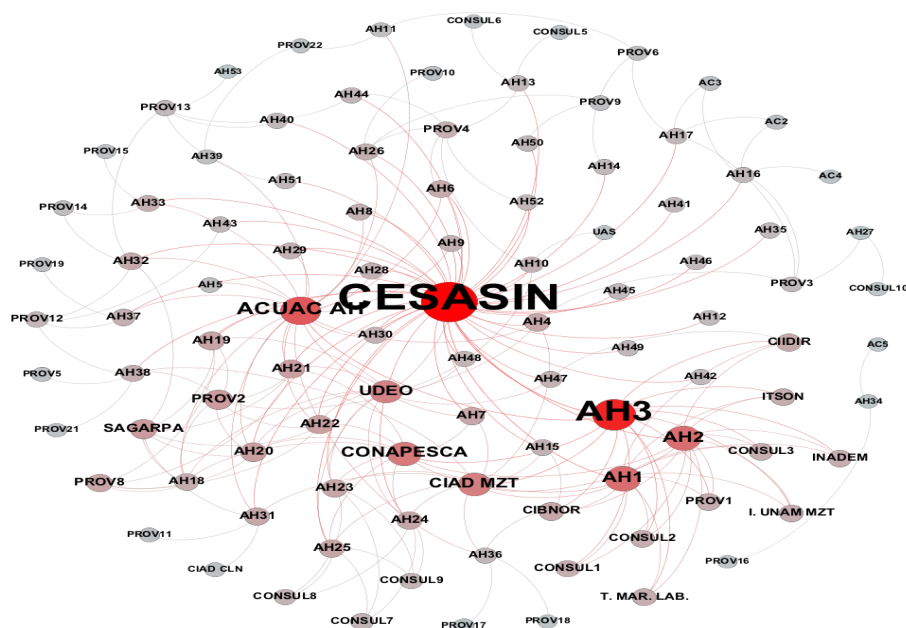


Figure 3

Technical knowledge of transfer network from the shrimp farms on the municipality of Ahome (Sinaloa, 53 farms)
 Source: self-elaboration.

In Table 1 we can observe a recount of the network measures and random competitiveness. Here it is shown the Sinaloa Aquaculture Cluster, which presents measures of ASN and level of competitiveness slightly higher than that of aquaculture farms in the second group. It could be assumed that, due to the composition of its network, the SAC is more competitive than the rest of the farms. The results obtained can be contrasted with those of Bonales and Gallegos (2014), and Pigatto *et al.* (2020). The former report that there is a positive correlation between the networks of a group of producers in Lemon and their competitiveness. The latter found that there are positive relationships between the degree indicator and the levels of competitiveness.

Variables	Total of organizations [60]	Sinaloa Aquaculture Cluster [7]	Aquaculture farms [53]
Network variables			
<i>Density</i>	–	3.5 %	1.8 %
<i>Grade</i>	4.32 (3.14)	6.71 (2.98)	4 (3.05)
<i>Intermediation</i>	86.62 (89.55)	114.85 (67.91)	82.90 (91.90)
<i>Authority</i>	.08 (.09)	.29 (.17)	.06 (.03)
<i>Hub</i>	.11 (.06)	.15 (.09)	.10 (.05)
Competitiveness variable			
<i>Competitiveness level</i>	19.42 (4.65)	20.86 (2.26)	19.23 (4.86)

Note: the chart presents the measures, the DS in parenthesis, and the number of participants in brackets.

Table 1

Descriptive statistics of the social network and competitiveness variables with the two groups of aquaculture producers

Source: self-elaboration.

This result shows that, the greater the reinforcement of the network ties, the greater the tendency for individual and group competitiveness to be greater, as was the case with the SAC. Although it is true, the levels are not that different compared to the rest of the farms, in the intermediation and authority indicators of the cluster if they obtained higher values than that of the rest of the farms. This means that there is a greater transfer of information between the actors and they play a key role within the structure.

5 Conclusions

In the present work, we have tried to contribute to a better understanding of the relational structure of the existing networks in a regional industrial space, as well as to the study of the main characteristics that make up these social knowledge networks. For this, ASN knowledge techniques have been used, allowing to combine empirical results and graphics, contributing to a better understanding of the phenomenon analyzed.

Particularly, the following objectives have been met: *i)* configuration of social relations through graphs for two groups that cover the study of the general structures of their information transfer ties, especially those that are founded between shrimp organizations and its technical and scientific-technological infor-

mation providers (civil associations/private participation, government agencies, research centers, universities, advisors, food suppliers, larvae laboratories *Litopenaeus vannamei*, etc.), through the approach ASN; *ii*) the main characteristics of the two knowledge transfer networks in the aquaculture industry were identified in terms of hub, density, size, structure, grade, intermediation, authority, and the comparative analysis between the two study groups, and *iii*) estimation of the connections that favor greater positioning within the network; for example, the level of centrality and those that are related to the characteristics of the interconnections that are built with other agents within the network: strength, size and connectivity (diversity) of the links. The last permitted to make the comparative and contrast analysis between the study of two groups.

The principal empiric discoveries permitted report the features and network settings on the aquaculture industry in the north of Sinaloa. In the first place, the second group of aquaculture organizations possesses more diverse actors, a less centralized network which gathers actors that produce new knowledge as universities, public and private institutions, local competitors, advisories, suppliers, research centers, and civil organizations. In comparison with the first group, it is showed that it is a network (graph) that does not depend on a single actor (node), but different actors exist, who linked the rest of the organizations.

In the network of 35 shrimp farms, it possesses a higher number of actors and a greater number of links. The SAC has an actor with greater volume in capacity and intensity on the new knowledge flows, which indicates that the actor is key for Agri-Food Cluster, as well as for the second group network, since more information flows through it and causes spillover of knowledge for other nodes. In other words, the more interactivity in network ties, the greater the tendency for individual and group competitiveness to be greater, as was the case with the SAC.

For the latter SAC, the unit and strategic organization result in a key factor that constitutes an important source of social wellness and impact positivity to the regional development. This business crowd helps the competitiveness of the aquaculture industrial district studied. However, external factor situations (public policies —lack of state and federal government support—), and possible internal scenarios (lack of trust, proximal envy, and selfishness) could damage permanence and productivity.

On the other hand, one of the work limitations is the limited size of the organization's population that makes up the groups studied and as well as being focused on geographic and sectorial ambits very concrete.

6 References

- AGUILAR-GALLEGOS N, MARTÍNEZ-GONZÁLEZ E, AGUILAR-ÁVILA J, SANTOYO-CORTÉS H, MUÑOZ-RODRÍGUEZ M, GARCÍA-SÁNCHEZ E (2016). Análisis de redes sociales para catalizar la innovación agrícola: de los vínculos directos a la integración y radialidad. *Estudios Gerenciales* 32(140):197-207. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2016.06.006>, access January 28, 2020.
- BECERRA F, SERNA H, NARANJO J (2013). Redes empresariales locales, investigación y desarrollo e innovación en la empresa. Clúster de herramientas de Caldas, Colombia. *Estudios Gerenciales* (29)127:247-257. <http://dx.doi.org/10.1016/j.estger.2013.05.013>, access January 28, 2020.
- BELTRÁN C (2017). Innovación en el Sector Acuícola. *Ra Ximhai* 13(3):351-364.
- BONALES J, GALLEGOS E (2014). Redes de innovación del sector limonero del Estado de Michoacán. *Red Internacional de Investigadores en Competitividad* 8(1):585-603.
- BREZNIK K (2016). Using social network analysis to identify innovation clusters. *International Journal of Innovation and Learning* 19(3):272. <https://doi.org/10.1504/IJIL.2016.075654>, access January 28, 2020.
- CAPÓ-VICEDO J, EXPÓSITO-LANGA M, MASIÁ-BUADES E (2007). La importancia de los Clúster para la Competitividad de las PYME en una Economía Global. *Revista Eure xxxiii*(98):119-133.
- CONAPESCA (COMISIÓN NACIONAL DE ACUACULTURA Y PESCA) (2017). Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca. <https://www.gob.mx/conapesca/documentos/anuario-estadistico-de-acuicultura-y-pesca>, access January 28, 2020.
- CORRALES S (2007). Importancia del clúster en el desarrollo regional actual. *Frontera Norte* 19(37):173-201.
- FAO (2016). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016. Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. Roma, 224 pp.
- GILES A, GEORGIOU O, DETTMANN P (2015). Betweenness centrality in dense random geometric networks. *IEEE International Conference on Communications (ICC)* 8-12 June 2015, London. <https://ieeexplore.ieee.org/document/7249352>, access January 28, 2020.
- JANSEN JJP, VAN DEN BOSCH FAJ, VOLBERDA HW (2005). Managing potential and realized absorptive capacity: how do organizational antecedents matter? *Academy of Management Journal* 48(6):999-1015.
- KLEINBERG J (1999). Authoritative Sources in a Hyperlinked Environment. *Journal of the ACM* 46(5):604-632.
- KOBAYASHI M, MSANGI S, BATKA M, VANNUCCINI S, DEY MM, ANDERSON JL (2015). Fish to 2030: The Role and Opportunity for Aquaculture. *Aquaculture. Economics & Management* 19(3):282-300. <https://doi.org/10.1080/13657305.2015.994240>, access June 6, 2020.
- LEÓN JIB, GUTIÉRREZ LVL, CARRAZCO JCE (2019). Análisis comparativo de la red de flujos de conocimiento e información tecnológica en dos regiones líderes en el cultivo de camarón en México. *Revista Facultad de Ciencias Económicas* 27(2):9-32. <https://doi.org/10.18359/rfce.3953>, access January 28, 2020.
- LESKOVEC J, FALOUTSOS C (2006). Sampling from large graphs. In: *Proceedings of the 12th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining*. Philadelphia (USA): Association for Computing Machinery.
- LUNDEVALL BÅ (1992). Introduction. In: Lundvall BÅ (ed.). *National Systems of Innovation toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers. London, pp. 1-19.
- MITCHELL JC (1969). *Social Networks in Urban Settings*. Manchester University Press, Manchester.
- NAGLES N (2007). La gestión del conocimiento como fuente de innovación. *Revista Escuela de Administración de Negocios* (61):77-87.
- PIGATTO G, MARTINELLI R, RAMOS T, ISTVAN F (2020). Competitiveness and social network of Brazilian fish farmers. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies* 10(1). <https://doi.org/10.1108/JADEE-04-2019-0056>, access May 7, 2020.

PORTER ME (1990). The Competitive Advantage of Nations. Free Press, New York.

PORTER ME (1998). Clusters and New Economics of Competition. Harvard Business Review 76:77-90. https://www.academia.edu/41964732/Clusters_and_the_New_Economics_of_Competition, access April 10, 2020.

PORTER ME (1999). Los clusters y la competencia. Gestión 4(1):158-174.

PORTER ME (2000). Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy. Economic Development Quarterly 14(1):15-34.

PUTNAM R (2002). Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Galaxia Gutenberg, Barcelona.

SANZ L (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. Apuntes de ciencia y tecnología 7:21-29.

STEINMUELLER WE (2002). Las economías basadas en el conocimiento y las tecnologías de la información y la comunicación. Revista Internacional de Ciencias Sociales 171:1-17.

TEPIC M, TRIENEKENS JH, HOSTE R, OMTA SW (2012). The Influence of Networking and Absorptive Capacity on the Innovativeness of Farmers in the Dutch Pork Sector. The Influence of Networking and Absorptive Capacity on the Innovativeness of Farmers in the Dutch Pork Sector. International Food and Agribusiness Management Review 15(3):1-34.

WOODS J, GALBRAITH B, HEWITT-DUNDAS N (2019). Network Centrality and Open Innovation: A Social Network Analysis of an SME Manufacturing Cluster. IEEE Transactions on Engineering Management. <https://doi.org/10.1109/TEM.2019.2934765>, access March 7, 2020.

7 Annexed

Survey on the absorption capacity of new technologies. The case of the aquaculture of the municipality of Ahome (Sinaloa)

CapAb Research

Company size according to number of employees	Age of the company	Sector to which the company belongs
From 1 to 50 () From 51 to 250 () More than 250 () Exports the company: Sowing hectares: Cultivation system: extensive_semi-intensive_intensive and hyper-intensive_ Breeding foot: national () () international	From 5 to 10 years () From 11 to 15 years old () Other (specify)___ Producer profession: Aquaculture's age: From 25 to 35 () From 40 to 45 () More than 45 () Raceways (YES) (NO)	Social () Private () Local Board of Health to which it belongs: Ahome () Product markets: local () regional () national () foreign () Points of sale: farm foot () supermarkets () local markets () other

Knowledge transfer networks

Please write down the name of the organization or agent with which you establish contact to provide technological information, when your company tries to make new products or processes, or to improve them substantially	Sector to which this contact belongs 1. Other aquaculture companies 2. Government sector 3. IES (universities) 4. Suppliers 5. Research center or public laboratory 6. Consultants 7. Clients other (specify)	How important is this partner as a source of information according to the frequency with which he contacts you and the importance/quantity of the information he provides? 1: nothing important 5: very important				
		1	2	3	4	5
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Knowledge absorption capacity

Considering your real situation in the way in which your company accesses information on new technologies in the sector, to what extent do you agree that the following statements fit this one?

1 Strongly disagree	2 Disagreement	3 Neither agree nor disagree	4 Agree	5 Strongly agree					
					1	2	3	4	5
R1. We collect information on the development of the sector through discussions with business partners in the aquaculture sector	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R2. Our company participates at least twice a year in sectoral seminars and conferences, organized to update and enrich our experience and knowledge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R3. We allocate enough time to establish contacts with agents who can provide us with knowledge and information about innovations in the sector	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R4. We have sufficient skills to establish contacts with agents that can provide us with knowledge and information about innovations in the sector	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R5. Our company is always among the first to recognize changes in technical possibilities	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R6. Our company is always among the first to recognize changes in health regulation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R7. Our company is always among the first to recognize changes in market competition	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R8. Our company is very skilled in detecting new possibilities to serve new customers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R9. Our company allocates a lot of time to deliberate with the advisors to recognize the changes in the market in advance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R10. Our aquaculture farm has sufficient skills to deliberate with the advisors, on how changes in the market can be used to make changes in the negotiation of our plant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R11. We record and store newly acquired knowledge for future reference	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R12. Our plant quickly recognizes the usefulness of new external knowledge to our existing knowledge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R13. We discuss at least monthly with external consultants how the trends in the market could be used to improve our business	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R14. We allocate a considerable amount of time for the translation of external information in adaptations to our business	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R15. We have sufficient skills to translate external information into adaptations to our business	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R16. We translate external information directly into new business applications	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R17. We apply external information to our business to contribute to our productivity	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
R18. We have enough skills to turn external information into productive results	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

Competitiveness

How do you consider the position of your company with respect to its competitors (other farms), in the following aspects?

1 Much less	2 Less	3 Same	4 Higher	5 Much older
				1 2 3 4 5
How do you consider your profitability compared to that of your competitors?				
				<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Compared to your most important competitors, how is your share of the total market?				
				<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Compared with its most important competitors, how is the growth rate of the company according to the number of jobs?				
				<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Compared to your most important competitors, how is the quality of your products?				
				<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Compared with your most important competitors, how are your exports?				
				<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Compared to your most important competitors, how is your cost-benefit efficiency?				
				<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Picture 1

Questionnaire applied in the survey on social networks of technological knowledge of companies dedicated to shrimp farming in northwestern Mexico



Indigenous Gold Mining in the Kenkuim Shuar Community: A Decolonial and Postcapitalist Approach to Sustainability

Minería indígena de oro en la Comunidad Shuar de Kenkuim: una aproximación decolonial y poscapitalista a la sostenibilidad

Rickard LALANDER
rickard.lalander@sh.se
Södertörn University
(Sweden)

María Beatriz EGUIGUREN-RIOFRÍO
mbeguiguren@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Ana Karina VERA
akvera@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Gabriela ESPINOSA
mgespinosa@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Maleny REYES
mgreyes@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Magnus LEMBKE
magnus.lembke@lai.su.se
Stockholm University
(Sweden)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. A decolonial and postcapitalist understanding of sustainability**
- 3. The setting**
- 4. The Kenkuim Shuar Mining venture**
- 5. Analysis**
 - 5.1. Shuar mining in Kenkuim: sustainability in practice**
 - 5.2. Local tensions in Kenkuim**
 - 5.3. A decolonial and postcapitalist understanding of Kenkuim Shuar mining**
- 6. Concluding remarks**
- 7. Dedication**
- 8. Acknowledgments**
- 9. References**

Indigenous Gold Mining in the Kenkuim Shuar Community: A Decolonial and Postcapitalist Approach to Sustainability

Minería indígena de oro en la Comunidad Shuar de Kenkuim: una aproximación decolonial y poscapitalista a la sostenibilidad

Rickard LALANDER
rickard.lalander@sh.se
Södertörn University
(Sweden)

María Beatriz EGUIGUREN-RIOFRÍO
mbeguiguren@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Ana Karina VERA
akvera@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Gabriela ESPINOSA
mgespinos@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Maleny REYES
mgreyes@utpl.edu.ec
Universidad Técnica Particular de Loja/UTPL
(Ecuador)

Magnus LEMBKE
magnus.lembe@lai.su.se
Stockholm University
(Sweden)

Cite as/citar como:

Lalander R, Eguiguren-Riofrío MB, Vera AK, Espinosa G, Reyes M, Lembke M (2021). Indigenous Gold Mining in the Kenkuim Shuar Community: A Decolonial and Postcapitalist Approach to Sustainability. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):178-202.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.570

Abstract

This article analyzes the experiences of the small Shuar community of Kenkuim (Congüime) in the Ecuadorian Amazon that since 2016 carries out gold mining through the communitarian company Exploken Minera. The case is unique in South America, not only for being the only example of indigenous mining granted formal state concession, but also for its green profile, without the usage of chemicals or heavy metals. Within a setting of expanding extractivism conditioned by global capitalism and a theoretical framework of a decolonial and postcapitalist approach to sustainability, this ethnographic study deals with the expressions of resistance and adaptation of the Kenkuim community and how socio-cultural, ecological, and economic values are articulated by Shuar actors in relation to the new indigenous mining project. The results indicate that this mining experiment constitutes a meaningful alternative to destructive extractivism in line with decolonial and postcapitalist reasoning.

Keywords: Congüime, decoloniality, postcapitalism, resistance-adaptation, Shuar community, sustainable indigenous mining.

Resumen

En este artículo, se analizan las experiencias de la pequeña comunidad shuar de Kenkuim (Congüime) en la Amazonía ecuatoriana que, desde 2016, lleva a cabo la extracción de oro mediante la empresa comunitaria Exploken Minera. El caso es excepcional en Sudamérica, no solo por ser la única minería indígena con una concesión estatal formal, sino también por su perfil verde, sin el uso de productos químicos o metales pesados. Dentro del contexto de un creciente extractivismo condicionado por el capitalismo global y un marco teórico de una aproximación decolonial y poscapitalista a la sostenibilidad, en este estudio etnográfico se tratan las estrategias de resistencia y adaptación de la comunidad Kenkuim y cómo los valores socioculturales, ecológicos y económicos son articulados por los actores shuar respecto al nuevo proyecto minero indígena. Los resultados indican que este experimento constituye una alternativa significativa frente al extractivismo destructivo y como un proyecto coherente con las lógicas decoloniales y poscapitalistas.

Palabras clave: comunidad Shuar, Congüime, decolonialidad, minería indígena sostenible, resistencia-adaptación.

1 Introduction¹

The Shuar dislike pollution, and things done with chemicals... We don't use chemicals or mercury. Previously, that was used here, during the [era of] illegal mining (Diego Arizaga, interview, Congüime, July 10, 2019).

Since I am not indigenous myself, I have neither the right nor the authority to decide what indigenous peoples themselves should do to protect their interests and advance their struggle for affirmation and re-emergence, to re-exist and liberate themselves from centuries of settler colonialism. What is relevant is an understanding of the trust of diverse projects around the world that are not initiated by the state, corporations, banks or by Nobel prize nominations but by the people themselves (Mignolo 2017, p. 44).

In the Shuar language, the concept *kuri nunka* signifies land loaded with gold. *Kenkuim* is the Shuar denomination of the Guadúa bamboo cane, which gave name to the locality known as Congüime. *Kenkuim kuri nunka* is the association founded by the Shuar community of Congüime² in 2011, to apply for the rights to explore, extract and commercialize gold in their territory. Five years later, this small indigenous community in the Southern Ecuadorian Amazon was granted a state concession for gold extraction in an area of 410 hectares (Ministerio del Ambiente 2016, p. 12). A communitarian indigenous mining company was established —the Exploken Minera, S. A.—, in benefit of communitarian social justice. The clear majority of the Exploken labor force are local Shuar workers, with a relatively equal composition of women and men. A new type of gold mining was launched, without the usage of mercury or hazardous chemicals, thus minimizing the ecological impact. Although this communitarian mining project is a small-scale alternative to traditional mining, and the first and sole example of an indigenous mining company in South America, it is surrounded by large-scale transnational enterprises, such as the Fruta del Norte, project of Lundin Gold in Yantzaza and the Mirador project of the Chinese company Ecuacorriente in El Pangui.

The Kenkuim Shuar case should be placed within the political-constitutional framing of Ecuador. Since 2008, the country has the most progressive Constitution in the world regarding the rights of nature and one of the most advanced in recognizing the rights of ethnically defined peoples. With the Constitution, Ecuador also declares itself as a plurinational State, *i.e.*, an acknowledgement of indigenous claims and their collective identification as specific peoples and nationalities (Lalander 2016, Lalander & Lembke 2020). Likewise, the indigenous ethical-philosophical conceptualization of the *sumak kawsay* («good living»/ *buen vivir*), emphasizing the harmonious coexistence among humans and with nature,³ emerged as a national benchmark that was subsequently incorporated in national development plans. Nonetheless, the extraction of natural resources, mainly minerals and

- 1 The authors of the article have previously published a different study in Spanish on the Kenkuim Shuar experiences of gold mining, with another theoretical and analytical approach and, to an important extent, with other material, sources, and findings (Lalander *et al.* 2020).
- 2 Congüime, the name of the locality, is the castilianization of Kenkuim, but both names are used in the community. Generally, the Shuar have preferred to formally speak of their localities as Shuar centers (*centros Shuar*) rather than communities (*comunidades*). Although in Congüime (as elsewhere in the Amazon) the term «community» is used synonymously and more frequently as we also do in this article.
- 3 For the Kichwa-Amazonian peoples, *sumak kawsay* proposes other ways of conceiving the human environment, highlighting that nature should not be seen a force or productive factor, but an inherent part of the social being (Viteri Gualinga 2003, Chuji 2010, Lalander 2016). The Shuar people refer to the conceptualization of *tarimiat pujustin*, that expresses the same values (Raquel Antun Tsamaraint, interview, Facebook, October 3, 2020; Astudillo Banegas 2020). During our ethnographic work in Congüime, while it was evident that the local Shuar actors knew how to practice and apply these ethical and community principles, they generally did not refer explicitly to the philosophical-ontological references of Good-Living/*buen vivir*/*tarimiat pujustin*.

hydrocarbons, has increased in the country, including in indigenous territories and ecologically sensitive national parks (Lalander 2014, 2016; Sacher 2015; Lalander & Merimaa 2018; Fernández-Salvador 2018).⁴ Exploken Minera was born amidst this contradiction, between constitutional rights in principle and extractivist re-intensification in practice.

Adopting a decolonial and postcapitalist understanding of sustainability and considering the overarching context of subaltern struggles against global extractivist capitalism, this study critically explores and problematizes the way in which the gold mining venture of the Kenkuim Shuar community reshaped social interactions, livelihoods, and local perceptions of culture in the constant interplay between Amazonian traditions and Western modernity. Coloniality is understood as the «the invisible and constitutive [darker] side of “modernity”» (Mignolo 2007, p. 451; see also Quijano 2007). Walter Mignolo argues that coloniality is repeatedly reproduced and that, to decolonize our minds and imaginaries, we need to dismantle the quandaries of modernity/coloniality on the one hand and, on the other hand, the economic and political power structures associated with imperialism/colonialism (2007 p. 450). The crucial initial instrument to achieve decoloniality is *delinking*, which refers to a process of disconnection from the colonial matrix of power, that is, from economic, political, cultural, ontological, and epistemological domination and subordination (Mignolo 2007, 2017). The questions that will guide the analysis are:

How are socio-cultural, ecological, and economic values articulated by the actors self-identified as Shuar in relation to the new indigenous mining project?

The study highlights how traditionally marginalized actors aim for local structural transformations by means of resistance and adaptation, that is, how they achieve agency. We should emphasize, though, that what is classified as adaptation and resistance in the final instance lies in the eye of the beholder. Accordingly, we need to problematize how different Shuar villagers perceive their own agency in these processes. Therefore, a second question is:

How do different actors within the local setting perceive and articulate the transformation brought along by the creation of Exploken Minera?

Answering these questions also requires an analysis of how the local actors perceive and interpret the significance and socio-environmental impact of the existence and progress of Exploken Minera. It is important to clarify, however, that the study will not detail the technical and/or ecological characteristics of the company's activities. Rather, the socio-cultural dimensions—which in the indigenous community context integrate also local political, economic, and environmental conditions— will be in the limelight.

Congüime differs remarkably from other cases of indigenous communities affected by extractive projects. Clearly, this small-

4 It is important to emphasize the inherent contradictions in the progressive Constitution, contrasting environmental and ethnic-territorial rights with the rights of the State to exploit and commercialize resources. Regarding the nationalization of vital industries—hydrocarbons and mining—, the Constitution declares that the industrialization and commercialization of natural resources are key priorities for the State and that the revenues derived from extraction should benefit the common good (e.g., articles 275-277, 313-314, 317, and 395-399), as also expressed in secondary legislation and the National Development Plan for Good Living (República del Ecuador 2008; SENPLADES 2009, 2013; Lalander 2014, 2016; Lalander & Merimaa 2018b).

scale project does not really qualify as «extractivism», understood as «[...] the extraction of natural resources, in large volume and intensity, mainly to be exported as raw materials, without or with minimal processing» (Gudynas 2015, p. 13). Rather than large-scale and high-intensive extractivists, the Kenkuim Shuar could be classified as gold washers, although with machinery. Moreover, our case is not overtly conditioned by the colonialist economic dimension of North-South relationships in its day-to-day operations, which so often characterizes extractivist projects. Nonetheless, coloniality is still the discursive and adversary *other* for all projects, aiming at augmenting local indigenous self-determination. In this sense, Exploken Minera is a small socially and ecologically responsible communitarian mining project, which as mentioned could be interpreted as the product of a dual strategy of resistance/adaptation aiming at safeguarding and strengthening local Shuar culture and territory in a world widely conditioned by the logics of global extractivist capitalism.

This dual strategy can be inserted into a postcapitalist logic that, according to Gibson-Graham (2006), envisions the prospect of an anti-capitalist «new political imaginary», created within islands of relatively autonomous «counterpower», in a sea of asymmetrical and perpetual local-global relationships (pp. XIX-XX). Translated into the Kenkuim Shuar setting, such a counterpower would include the preservation, strengthening and adaptation of traditional local values and culture to a surrounding reality largely defined by global capitalism and a neo-extractivist state. Many scholars within the postcapitalist paradigm stress that this new imaginary has a cultural dimension anchored in a critical reference to mainstream debates on sustainable development and sustainability. They emphasize the need to move beyond —or *de-link* from— Western economic parameters where local values of culture, identity, knowledge, and traditions have secondary importance (Yanarella & Levine 1992; Escobar 2006; Mignolo 2007, 2016; Lalander 2014, 2016).

Some words on the methodological approach are required. During the initial work behind this article, we started with a pre-study, based on the idea of theorizing on undiscovered issues to avoid pre-conceptualized definitions and biases. Once we had identified relevant local phenomena, we became better suited to build the theoretical and analytical framework (Swedberg 2016) and prepare the research design. Ethnographic work with the Shuar of Kenkuim constituted the most important methodological component and was based on the awareness that a decolonized theorizing on sustainability must include the voices and values of the local indigenous peoples, that is, of the subjects who live at the frontier of an expanding extractivist capitalism. To acquire a more holistic understanding, we interviewed actors in their capacity as representatives of specific community collectives, such as men/women, members/non-members, and workers/leader-

ship of Exploken, and community leadership/ordinary community members. We conducted *work in the field*; that is, research not only on local actors but in collaboration with the indigenous community.⁵ In this sense, we hold that ethnographers cannot enter a research site marked by highly asymmetric power struggles and historical injustices as value-free outsiders. The researchers are not disconnected from local cultural-institutional settings, and therefore work in the field cannot be conducted without a significant degree of «(inevitable) subjectivity» (Lembke *et al.* 2020). We carried out informal conversations and open and semi-structured interviews with the actors —individually and in groups—, as well as participatory observations, more informally in 2012 and 2016-2018, and more systematically since early 2019 onwards. In line with our collaborative ambition, all members of the Kenkuim community were invited to a participatory workshop which took place in February 2019.⁶ The article also benefited from critical reading of the academic debate on extractivism and indigenous peoples, and likewise of the coverage of Congüime in the Ecuadorian press and reports of socio-environmental conflict in the locality.

After this introductory contextualization, the disposition of the article is as follows: first, some theoretical clarifications are offered, ensued by two historical-contextual sections, the first focusing on the Shuar of Congüime and Amazonian extractivism, and the second on the birth of Exploken Minera; subsequently, an analytical section is presented, divided in three subsections on different angles of the Shuar mining experience, followed by a few pertinent concluding remarks.

2 A decolonial and postcapitalist understanding of sustainability

Reconnecting to our decolonial and postcapitalist approach, there is an increasing awareness among environmental and development scholars that the notion of «sustainable development» generally fails to move beyond a technocratic and growth-centered capitalist framework, thus downplaying the environmental struggles fought in the global periphery (Mignolo 2016). Many scholars perceive this mainstream understanding of sustainable development as *weak sustainability*, which they distinguish from *strong sustainability* (Adams 2009, pp. 144-146; see also Martínez-Alier 2004, Dryzek 2013). Whereas weak sustainability alludes to a trade-off between natural and human-made capital, resulting in a total capital stock that supports the preservation or increase of consumption, strong sustainability holds that a stock of natural capital should be maintained, and that critical natural capital cannot be touched

5 For further reflections on the theoretical and practical differences between *fieldwork* and *work and the field*, see Lalander *et al.* (2020).

6 In the workshop, the members of the research team (the authors of this article) were divided and organized mini-workshops, with at least one representative of Exploken Minera and one researcher in each group. On several occasions —not only in the workshop—, we have shared research progress with the actors to give them the opportunity to correct and criticize us according to their perspectives. Around 100 conversations were held in 2019 and early 2020, and a few dozen between 2016 and 2018. With several of the protagonists, various interviews were held on different occasions in 2019 and 2020, both individual and collective interviews. Most of the interviews were recorded and transcribed and have been stored in the authors' archives. All actors were informed of the objectives of the research and expressed consensus on the recording and publication of the data obtained through interviews.

(Adams 2009, p. 168). Critical natural capital can be defined as an assembly of assets «that are highly valued, and either essential to human health or to the efficient functioning of life-support systems, or irreplaceable or not-substitutable for all practical purposes (*e.g.*, because of antiquity, complexity, specialization, location)» (Chiesura & De Groot 2002, p. 222).

Though supporting the strong sustainability argument, we find it problematic, however, that this position generally classifies all activities with even minimal impact on the ecosystem, or the «critical natural capital», as weak sustainability. This fact risks making strong sustainability (and sustainable development in general) unreachable, that is, into an ideal ill-connected to local contexts, where ecological ambitions are frequently intertwined with necessary and sometimes conflicting cultural and economic aspirations. Consequently, sustainability should be measured by a historical and situational yardstick, that is, by a tool that considers the entire spectrum of interrelated, localized and «incommensurable values», and not solely by the economic dimension of environmental sustainability (Martínez-Alier 2004, p. 14). Local beliefs, values, norms, and practices for ecological, socio-economic, and cultural justice cannot be isolated from each other. So, what is at stake in our study *is not* whether Kenkuim Shuar gold mining is a case of weak or strong sustainability, but rather to depart from that distinction in the broader analysis of the complex, and frequently contentious, liaisons between economic, environmental, and cultural values. In accordance with such a holistic and contextualized perspective, sustainability can thus be considered «strong», even while having a marginally degrading effect on the natural heritage, that is, on irreplaceable natural capital.

Focusing on local cultural norms and values, or identity markers, Martínez-Alier perceives them as different *languages*, used by local agents as counterweights against dominant economic worldviews. It goes without saying that the meetings, struggles and negotiations between culturally distinct groups are generally asymmetric, but Martínez-Alier acknowledges that they may sometimes result in compromises and, albeit seldomly, situations in which non-mainstream languages eventually produce the winning arguments, as when indigenous communities manage to gain state approval for territorial protection, claiming ethno-cultural rights (Martínez-Alier 2004, p. 28). Summing up the argument so far—and acknowledging the typical subordination of non-hegemonic discourses—, we perceive the relative strength of sustainability as an outcome of localized compromises, that is, an amalgamation of rivaling languages, and cultures.

These processes of de-hegemonization of capitalist structures, norms and values lie at the core of both decolonial and postcapitalist thought. Reconnecting to the encounters of local and global languages, these can be viewed as struggle-fields, which may

produce new socio-epistemic spaces, that is, to a «new political imaginary», and local «autonomies of counterpower» (Gibson-Graham 2006, pp. XIX-XX). As more heterogeneous understandings are brought into global-local negotiations, capitalism is no longer indisputably perceived as a singular system, identified instead as the result of local practices and decisions made on political and moral grounds (Mignolo 2016). In short, in postcapitalist theorizing, the subjects constituting local counterpowers are thus engaged in pragmatic negotiations in local «sites of becoming», including local endeavors to retake control of the economy (Gibson-Graham 2006, pp. XXXI-XXXIII).

As argued, our critical view on sustainability is anchored in a decolonial understanding, stressing the need for localized groups to *de-link* from discourses and power structures based on Western developmentalism. In line with several scholars and activists working on (and with) indigenous peoples rights-based struggles, we emphasize the need for a decolonization and de-westernization of the development discourse. Specifically, colonial power structures are all-encompassing, affecting cultural, social, and political aspects of daily life (Escobar 2006; Mignolo 2007, 2016; Quijano 2007; Álvarez & Coolsaet 2020). Extractivism, for example, is a dominant expression of coloniality in the Global South, but its consequences cannot be limited to economic and environmental ones. For people living along the agricultural and mining frontiers, extractivism affects everything. The decolonial vision concerns transformations of power, knowledge and «being». It is transformed into struggles from below that may take various forms but always affect life in its totality. Decoloniality can thus be defined as an overarching political project and as such including both emancipation and liberation. In this light, both coloniality and decoloniality are reflections of modernity (Mignolo 2007, p. 450).

Reconnecting with the postcapitalist perspective, the processes of delinking are performed within local *sites of becoming*. If successful, the delinking of these physical and mental spaces may signify liberation from direct colonial/imperialist subjugation. However, while delinking constitutes the crucial initial step to achieve decoloniality, we should emphasize that it is a gradual and perhaps unfinishable project that is always to varying degrees accompanied by subaltern cultural adaptation. Importantly, however, adaptation may also be an element of progressive change and the basis of new forms of existence. In decolonial reasoning, re-existing is thus not the same as nonadaptive resistance. It would indeed be difficult to leave the playground of colonialism and enter a new political imaginary only by resisting. Or as Mignolo puts it: «If you [only] resist, you are trapped in the rules of the game others created» (Mignolo 2017, p. 41).

As scholars, we thus need to refute the binary comprehension of indigenous peoples as trapped in a dilemma of either en-

during or refuting the system (Jackson & Warren 2005, p. 562). Throughout the world, and since the dawn of colonialism, indigenous peoples have preserved much of their culture, while simultaneously having appropriated different aspects of the Western world. This preservation of indigeneity has been based partly on resistance, partly on adaptation, in their constant re-negotiation and reconstruction of identity and livelihood within parameters largely determined by an intruding culture (Jackson & Warren 2005, p. 559; Lalander & Lembke 2020). In the local nexus of identitarian encounters, cultures are not stationed in dichotomous corners (Jackson & Warren 2005, p. 557). Like any other cultural group, indigenous peoples strive for everyday forms of life and a livelihood neither subordinated nor romanticized but rooted in compromise and constant modification (Lalander & Lembke 2018, 2020).

3 The setting

The community of Congüime has approximately 650-700 inhabitants (according to estimates by Exploken and Shuar authorities in 2019), and belongs administratively to the canton Paquisha, in the Zamora Chinchipe province of the southern Ecuadorian Amazon. It is located at the foot of the Condor mountain range —the natural boundary line with Peru— and in a ravine that serves as a collection point for water streaming down into the Nangaritzza River. Before the establishment of the first families on the site, it was already recognized as Shuar territory. The first Shuar settlers arrived in Congüime in 1975, spearheaded by the leader Eduardo Juank Miik.⁷ They were soon joined by others, such as the locally influential Samareño family.

Despite having sovereign rights to vast territories, traditional Shuar livelihoods have been deeply affected by the intrusion of extractive companies in the southern Ecuadorian and Peruvian Amazon. Known historically as a warrior people and reputed as defenders and protectors of the forest, their struggle includes the right to be recognized as Shuar and as an indigenous people whose historical communitarian practices concentrate around agriculture, hunting and fishing. For Shuars like Blanca Ankuash and Fausto Juank, a harmonious —and increasingly threatened— coexistence with nature constitutes the core of their identity:

As Shuar we have various customs, fishing, hunting, the legacy of our parents... My father taught me what to eat, what is edible or not, what plants and fruit trees of the field are fit for human consumption, that is, that those plants are consumed, and a poison is taken out. Previously, the poison was used on the arrows —which we call *sayetas*— to kill the animal or the enemy (Blanca Ankuash Quizhpe, interview, Congüime, February 13, 2019).

7 As the founder of Congüime —a name given to this Shuar locality in the 1970s— and as a recognition of his importance, the local school was named after Eduardo Juank Miik.

Our grandparents didn't shop in the city; they got everything from the land. They went hunting and brought the *guanta (paca)* and the armadillo. Now, that's forbidden (Fausto Juank, interview, Congüime, December 19, 2019).

It is important to bear in mind that Shuar identity and livelihoods are increasingly fluid and mobile, modified as they are by rural-urban migration, climate change, the search for fertile lands and—particularly, following the oil boom from 1972 and the more recent expansion of the Amazonian mining and hydroelectric frontier—, within an ever more populated Amazon basin (Fernández-Salvador 2018; see also Bustamante 1988, Karsten 2000). Consequently, the struggle to sustain Shuar territorial, environmental and cultural existence manifests itself in multiple forms though within the framework of resistance and adaptation.

Although mining extractivism was brought to the forest and the mountain ridges by capitalist forces, artisanal mining, particularly of gold, is an ancient tradition among the indigenous peoples of the Amazon (Sacher 2015, p. 99). According to Alipio Wajari and other Shuar authorities in Congüime, their ancestors «had been doing artisanal mining for hundreds of years» (Exploken Minera 2018). However, the historical Kenkuim community leader Pedro Juank emphasizes that mining has not been an important activity of the Shuar. Many of the first small-scale mining enterprises were performed by legal and illegal miners who entered the vicinity of Congüime in the late 1970s, frequently through agreements with the local population (Pedro Juank, interview, Congüime, July 11, 2019).

The intensification of alluvial gold exploitation in Congüime began in 2004. One of the first companies to establish itself legally in the area was the Ecuadorian based Terrígeno Gold Mine, initiated by Colombian-born Luis Alejandro Miranda. While skilled work positions within Terrígeno were offered to Colombians, corresponding to a 30 %, non-qualified work was designated to Ecuadorians (70 %), including many local Shuar contract-workers, generally laboring under precarious conditions in terms of social security, health, and co-management (Pedro Juank, interview, Congüime, July 11, 2019; *La Hora* 2005; Exploken Minera 2018). However, gold washing did not constitute the essential livelihood of the community. Some continued working in agriculture, hunting, and fishing (Pedro Juank, interview, Congüime, July 11, 2019).

Already after a few years, it was clear that Terrígeno Gold had failed to comply with required environmental standards (Contraloría General del Estado 2012), an ecologically destructive performance that it shared with the illegal mining enterprises, thereby losing its mining license in Congüime. The closure of Terrígeno gave room for a short revival of illegal mining during which uncontrolled pollution of natural resources increased, generating environmental liabilities (Ministerio del Ambiente 2016). During this

time of illegal mining, Shuar families rented their land to the miners. Also, on an individual level, many Shuar men joined the workforce as day laborers. By searching for gold in the ravines, they could extract one gram per day (which corresponded to about \$40 daily, El Comercio 2010).

The departure of Terrígeno Gold was a direct effect of the radical political transformation at national level. Before 2007, prior to Rafael Correa's government, mining had not been a strategic economic sector (Lalander & Merimaa 2018). However, the political turn to the left was accompanied by the onset of a new «progressive» extractivist era. Under the slogan of «responsible mining», the ambition was to energize national economy by incorporating those strategic sectors that were «conceived as those that [...] have decisive economic, social, political, or environmental influence, and which should be oriented to the full development of rights and social interest, specifying non-renewable natural resources among them» (Ministerio de Minería 2016, p. 1). To reduce chaos in the mining sector, in April 2008, the Ecuadorian Constituent Assembly issued the Mining Mandate, which would later give way to the new Mining Law. In addition, fulfilling this mandate, on December 31, 2009, the national mining company Empresa Nacional Minera (ENAMI) was created for regulating extractive activities and providing financial support of social and environmental management of small-scale and artisanal mining (Sacher 2015).

For decades, the state had been absent in many mining areas, except for the presence of military personnel, who frequently operated there for individual interests and benefits. In this context, an important milestone took place in 2010, when the State decided to clean up the territory of Congüime and other mining sites. The final dislodgement of illegal miners carried out by military and police forces affected Congüime in two fundamental ways. First, evidently, it settled the stage for removing the illegal miners and their heavy machinery, which had caused around 55 % of environmental damage in the territory (Lalander *et al.* 2020, Ministerio del Ambiente 2016); a situation that not only affected the natural resources, but also the quality of life of the Shuar community. Second, it promoted a redistribution of economic gains towards the State. The mining concession of the territory was given to the National Mining Company (ENAMI). In charge of managing the mining concessions in the area, ENAMI was expected to restore ecosystems and compensate the Congüime community for the environmental and social consequences from prior mining activities. A new chapter was about to be written, that would turn the local Shuar people from victims of coloniality to agents of sustainable gold mining.

4 The Kenkuim Shuar Mining venture

Ever since they were born, the people of this community have been miners. I therefore supported this community. With emphasis I said: «Here we will have a company for the first time in history in Ecuador and in the world, a Shuar people with a small [mining] company» (Alipio Wajari, interview, Congüime, February 12, 2019).

The Kenkuim Kuri Nunka Association, with 63 Shuar partners, was formed in 2011 for achieving the concession legally, according to the criteria established in Ecuadorian legislation (Exploken Minera 2018; see also *La Hora* 2012; *El Telégrafo* 2012, 2014; *El Universo* 2012). Already in 2012, negotiations were held between the State and the Shuar community to create the first indigenous mining company. The Shuar association suggested a strategy to decontaminate the river and the land of Congüime:

First, we will remedy the vital liquid, that is water, which is mixed with mercury, diesel, and other products... We are from here. We'll live here all our lives; our children and our grandchildren too, so we must treat the earth the best we can (Alipio Wajari, quoted in *El Universo* 2012).

These activities echoed at national level. On July 12, 2012, President Correa projected that Kenkuim Kuri Nunka indigenous mining would «turn Congüime into a model community [...] [and] that the Congüime mining will be an example of development» (*La Hora* 2012). Before being granted the concession, however, the local Shuar association had to be legally established as a company. On May 24, 2014, all necessary bureaucratic proceedings were settled, and the Exploken Minera S. A. company was formally established (Exploken Minera 2018), with 63 members representing all Kenkuim families. Soon afterwards, in 2016, as a remedy to environmental degradation and social injustices in the area, Exploken Minera was granted the concession for gold extraction in Congüime, under the auspices of the national mining company ENAMI and its environmental guidelines (Minería en línea 2016).

Moreover, the complicated relationship between Exploken and ENAMI contributed to the withdrawal of several community partners from Exploken. From the 63 original members —representing almost the entire community—, only 26 remained (Ramiro Enríquez, interview, Congüime, February 11, 2019). According to Tania Tandama, one of the steadfast partners, the 37 partners who retired did so voluntarily, albeit concerned that their more critical posture towards mining had not been adequately considered (interview, Congüime, February 11, 2019).

A central objective of Exploken Minera is to improve the environmental and cultural conditions of the local population and provide socio-economic well-being for the entire Congüime population.

As for socio-ecological sustainability, in its statutes Exploken Minera declares that its mission:

[...] is oriented to the technical and rational exploitation of mining resources with a high sense of social and environmental responsibility [...] [and with the vision of] being a leading communitarian mining company recognized for its excellence and positioned nationally among the country's leading small mining companies (Exploken Minera 2018).

Considering that neither the community nor the Exploken Minera had the funds or machinery to start mining operations, a system was established in 2016 with partner companies⁸ —referred to as investors and/or operators—, who invest in Exploken in exchange for a share of the profits. However, Exploken maintains control of recruitment and operation in terms of social and ecological responsibility. According to the law, 80 % of employees must be from Congüime. By mid-2019, four partner companies were actively operating on the Exploken fronts in Congüime, a substantial reduction of operators, according to clarifications from Exploken's secretary Maryuri Wampash (interview, Congüime, July 18, 2019; see also Exploken Minera 2018).

Regarding the insertion of Exploken in the local power structures, we should clarify that in the Shuar culture the community's top spokesperson is the *síndico* («trustee»), a rotative and honorary position. The *síndico* represents the community before the state authorities and is elected by its members through a community assembly which is chaired by a president. The role of the *síndico* is to raise awareness of existing needs in the community, and to resolve internal conflicts. Regarding administration of mining royalties, the *síndico* may approve or criticize activities of Exploken, and is important when deciding how to distribute the community share, that is, in the form of communitarian projects or through allocation of money among the families. Although Exploken is a partner of the Ecuadorian State through the concession, the community is the owner of the company, thus functioning as a watchdog *vis-à-vis* the mining operations.

5 Analysis

In what follows, the impact of Exploken on local community life is analyzed in three thematic sub-sections, regarding socio-environmental sustainability, local community tensions, and a decolonial and postcapitalist understanding of the Kenkuim project.

5.1. Shuar mining in Kenkuim: sustainability in practice

We have a good relationship with the community. We've handled it well in that sense. In fact, we also contribute to the community, something that other companies do not do directly. We are executing this contribution through projects (Ramiro Enríquez, interview, Congüime, July 10, 2019).

8 All these operators are from the nearby town of Yantzaza in the Zamora Chinchipe province (Ramiro Enríquez, interview, February 20, 2020).

Our decolonial and postcapitalist approach to sustainability incorporates redistributive socio-economic concerns as well as the ecological and cultural values expressed by people inhabiting the periphery of global capitalism. Gold is, evidently, a non-renewable natural resource, so any large-scale exploitation cannot be considered sustainable. Acknowledging that caveat and considering the small-scale dimension of Exploken, the broader conviction among Kenkuim actors is that community mining can and should be socio-environmentally responsible, as expressed by Alipio Wajari, co-founder and general manager of Exploken:

On the environmental side, well, since we started, we've moved forward with this mining project the way we think mining should be. Because we don't use mercury, we don't use any chemicals. However, we still suffer from the contamination of the illegals, who used kilos of mercury (Alipio Wajari, interview, Congüime, February 12, 2019).

Similar statements are reiterated among Shuar community members not directly connected to Exploken, such as Ramón Puatza and Alberto Orellana:

Mining in Congüime is executed by the community. In the Shuar community of Congüime, we work legally and with materials that do not pollute. We don't pollute (interview/workshop, Congüime, February 21, 2019).

However, there is still an awareness that mining activities risk having temporary ecological impacts:

We're aware that if we move the land, we disrupt [nature]. However, we're aware that we do have to reforest and take care of the plants, because that's important [...]. We know which plants and trees are natural to the ecosystem (Blanca Ankuash Quizhpe, interview, Congüime, February 13, 2019).

But there are those who are more critical of local mining from an ecological perspective. Some critics even claim that Exploken secretly (at night) uses mercury to process and separate the gold from the ore. However, these accusations are generally categorically dismissed by Exploken's directive and no evidence has been presented. Moreover, although Exploken has totally rejected the usage of mercury in the extractive process, also seeking to uphold environmental responsibility within the stages beyond its direct control, it has limited possibilities to determine the subsequent phases of gold concentration.⁹

Upholding environmental responsibility also requires cleaning up of the area in the wake of prior mining activities. This process—initiated already before the creation of Exploken—has proved costly, particularly since local efforts by the Shuar communitarian company to decontaminate the terrain and regulate environmental liabilities have often been performed without much external financial assistance (including the constantly ill-funded ENAMI), as clarified by the chief engineer of Exploken:

9 For this phase of gold concentration, Exploken depends on external agents, located in the nearby locality of Chinapintza. In Chinapintza, they do not share the same criteria of socio-ecological responsibility as Exploken (personal communications, Congüime, February-December 2019; see also Sánchez-Vásquez *et al.* 2016). Normally, besides mercury and chemicals, other methods for gold concentration in Chinapintza include shaking tables, centrifuges, and magnetic metal detection techniques. Evidently, these latter methods are not completely without environmental consequences, though less destructive than mercury and cyanide. Ramiro Enríquez of Exploken emphasizes that the mining in Congüime has seen remarkable ecological improvements, in comparison to all other extractive projects. However, he mentions that it is possible that, during the passage through Chinapintza, mercury might occasionally have been used by the external Chinapintza company (interview, Congüime, February 20, 2020). For a brief presentation of different separation techniques used in small-scale artisanal gold mining, see EPA n.d.

For the issue of liability remediation, not even ENAMI helped us with the audits [...]. Since the first audit, already four years due, it was up to us to do it ourselves [...]. That has been, perhaps, the biggest cost of Exploken Minera regarding environmental concerns (Ramiro Enríquez, interview, Congüime, July 10, 2019).

The fact that Exploken, regardless of the costs, single-handedly assumed the responsibility of decontamination and reforestation, has not only generated ecological improvements but also a stronger local sense of agency. Besides, the mere establishment of their own socio-ecologically responsible mining company was a huge achievement, compared to the previous situation of external, private, irresponsible, and illegal mining. In many of our conversations, the value of overseeing gold mining is often emphasized:

You are familiar with this mining venture. It's an example, a model, the first and the only one in the world, super-international, and it's exclusively Shuar. We have Shuar men and women that make up a small company that provides sources of work, not just to the local people (Blanca Ankuash Quizhpe, interview, Congüime, February 13, 2019).

This sense of agency connects to the importance of culturally defined traditions, ontologies, epistemologies, and organizational systems at community level (e.g., Escobar 2006). The mere fact that the indigenous mining company is communitarian directly connotes the importance of collective Shuar solidarity. This solidarity was thus partly translated into a responsibility for upgrading the terrain by means of depollution and reforestation. In this light, the reinforced responsibility is significant for the Shuar, given the specific ethnic-cultural-symbolic value of territory and territoriality. This territorial connection is particularly important amidst sustainable mining. Again, compared to other extractivist contexts, what was at stake in Congüime *was not* to sacrifice the environment or downplay the socio-cultural function of Pachamama, but to replace a destructive mining model with a socio-ecologically responsible one, thus putting decolonial and postcapitalist sustainability into practice.

5.2. Local tensions in Kenkuim

When discussing the strong collectivism within Shuar communities, it is important to reconnect to the theoretical discussion on decolonial and post-capitalist «sites of becoming». In forming alternative local imaginaries, solidarity and complete consensus may not be starting points. In Congüime, opinions went apart already when initiating the plans for community mining. Particularly divisive was whether engaging in mining activities could be defended from ethical, cultural, and environmental viewpoints, beyond the obvious arguments on material gains. Community members in favor emphasized that the initiative would not jeopardize local culture (since artisanal), mining was already historically integrated into their lives and practiced across the Shuar territory. Following their logic, in generating a significant boost for the local economy, mining would rather strengthen

local collectivism and culture, partly by providing an incentive for the youth to remain in the village (Fausto Juank, interview, Congüime, December 19, 2019). This partly hinges on the fact that Exploken has offered employment where no other viable options previously existed, also considering that former illegal and private mining had further deteriorated local conditions for hunting, fishing, and agriculture.

More skeptical community members felt an aversion for entering the realm of commercial mining, associated as it was with «extractivism», that is, the principal target for collective indigenous resistance in the Amazon and the Andes. Moreover, regarding the local labor market, some community individuals emphasized that, for them, personally economic conditions were better with illegal miners —when they could earn up to \$40 a day—, compared to the recent Exploken era and its basic salary terms (personal communications in Congüime, February-July 2019).

Individually expressed concerns about reduced material gains were probably associated with a more general fear among some community members that the local engagement with mining would jeopardize the original Shuar culture by turning the people further and further away from traditional abilities, livelihoods, and knowledges. On this issue, the *síndico* Fausto Juank has taken a middle position. While sympathizing with the relative minority who on cultural grounds continue to live off the countryside, thus distancing themselves from mining, he simultaneously emphasizes that mining has become an economic necessity:

Our ancestors did not do mining; it was brought by the brothers from other places. Our grandparents did not know about gold; mining is not part of the culture, but we do it out of necessity, because of the lack of resources (interview, Congüime, December 19, 2019).

At this point, it is worth repeating that many of the tensions presently experienced by the Shuar emanate from problems that were present in the community even prior to the formation of Exploken. On this basis, some community members stress the importance of not conflating culture with the new mining activities, emphasizing that a traditional Shuar livelihood is indeed maintained:

Mining has nothing to do with loss of identity. Mining is one thing; deculturalization is another (Herminio Anibal Piruch Atsamp, interview, Congüime, December 19, 2019).

We don't neglect what the countryside is, that is, cattle, sowing casava and bananas [...]. We get on with it, we who work in mining; I don't stop raising chickens and cattle. No! I have my animals here. I keep the people and the work on my farm. I pay the people working my land with my salary [from Exploken] (Blanca Ankuash Quizhpe, interview, Congüime, February 13, 2019).

While the creation of Exploken produced a certain communal division on cultural grounds, the project also contributed to changes in gender relations. It has generated a more gender balanced lo-

cal labor market, in which women have managed to establish themselves in a sector hitherto earmarked for men. This contrasts with many other extractivist settings in which the roles and stereotypes of «man-worker-supplier/woman-housekeeper-caretaker» are fortified (Svampa 2019, p. 78):

It's the only company that is Shuar and made up of women. There are more women than males, also in the workplace. Likewise, I'm the president, also a woman (Blanca Ankuash Quizhpe, interview, Congüime, February 13, 2019).

These words of Blanca Ankuash Quizhpe, Exploken President between 2016 and 2019, emphasize the strong presence of women in Exploken Minera, both in the board and in the workforce. For Shuar women laboring in mining, this has resulted in a higher degree of self-esteem, a decent salary, and consequently a more independent status in the community and *vis-à-vis* their spouses. Exploken engineer Ramiro Enríquez adds that the number of female workers would have been even higher if the operation partners had shared this vision of gender equality in the workforce:

[The operators] still have that perception of stereotypes that women can't work, when women have actually shown that women are able to do the job, the same job. And, thanks to our management, especially Silvia [Blanca Ankuash], who [...] proposed that women should also work on the front lines. Thanks to this, some single mothers, many of them are still working there (Ramiro Enríquez, interview, Congüime, July 10, 2019).

On this issue, opinions diverge not only between the Exploken leadership and the operators, but also within the community itself. Whereas some thus pay homage to this development, arguing that it assists in combating gender-based stereotypes and patriarchal structures present also within the very Shuar culture, others reason that it has weakened family unity, even emphasizing that the liberation of Shuar women is to blame for an increase in divorces in Congüime. Such interpretations were frequently heard during the work in the field, though the guilt was not only placed on women. A young male Shuar leader claimed, for example, that people nowadays «marry and divorce; some even seek another woman and form a new home, abandoning their former families» (personal communication, Congüime, December 19, 2019).

Another source of tension relates to that Exploken has taken on responsibilities beyond those of being a commercial mining company and a local employer. Due to the limited presence of the state in Congüime,¹⁰ and owing to the rapid ascendance of Exploken as a central actor in local community life, the company to some degree assumed the role of local government. From this perspective, a particular relationship materialized between the *síndico* (spokesperson/trustee) of the community and the company directorate, in which they jointly take care of the redistribution of mining revenues to the community members.¹¹ The community identifies and presents its priorities and needs in the form of projects, which has resulted, for instance, in

10 For instance, Fausto Juank criticizes the fact that Congüime does not have a parish council (*junta parroquial*), that is, the smallest administrative unit in the administration of the Ecuadorian state (interview, Congüime, February 11, 2020).

11 According to the concession agreement with ENAMI, after covering the running costs of Exploken and distributing the revenues to the partner companies (operators), merely 17 % of the total earnings remain for Exploken, of which 3 % goes to state royalties, 2 % to ENAMI and 2 % to the community, which implies that the profit of Exploken amounts to 10 % of the total (Ramiro Enríquez, interview, Congüime, February 20, 2020).

Exploken financing computers, equipment and infrastructure for the local school, at times also beyond the community 2 % share, as stipulated in the concession. Two trends in this regard are highlighted in retrospect: first, a proportional distribution of these royalties to each family and, second, a usage of the revenues for short-, medium-, or long-term projects to invest in the future of the community (personal communications in Congüime, February-July 2019 and February 2020).

In relation to the communal distribution of mining revenues, which some community members perceive as unfair, it is important to emphasize that the Shuar mining activities not only affected relations within the community, but also between locals and externals. In this light, some criticize the fact that a lot of the revenues fall into the pockets of outsiders:

Mining affects a lot; people have come here only for personal gains... The people outside have benefited the most. Another downside is that the job opportunities haven't been for everyone and that the highest-paid jobs were given [by the operators] to people from outside (Fausto Juank, interview, Congüime, December 19, 2019).

An incident that further escalated the tensions between community members and outside agents occurred one late night in early 2019 when several kilos of pure gold —the result of over a month's production— and \$15,000 in cash largely reserved for salaries were stolen from an unguarded Exploken headquarter, never to be found again. In the wake of this event, suspicions grew in the community that at least one unidentified local Shuar had colluded with an external perpetrator, serving thus as a reminder that individual temptations follow when integrating the world of profit and that the security apparatus had to be improved (personal communications, Congüime, February 2019).

Beneath many of the tensions discussed above lies a preoccupying awareness of the limited deposits of gold and that the mining era in Congüime will end in the foreseeable future, as expressed by Tania Tanduama and Ismael Wampash:

What will happen later when the mining is finished? Where should we go? That's my concern, because it's my livelihood (Tania Tanduama, interview, Congüime, February 11, 2019).

Mining is not stable. Sooner or later it's over. But, as leaders —I'm also a leader of the community; I'm the [vice-]*síndico*—, we will try to rescue our Shuar culture (Ismael Wampash Saraguro, workshop-interview, Congüime, February 21, 2019).

This increasing preoccupation is particularly felt among the youth. According to the *síndico* Fausto Juank, the younger Shuar generation are aware that mining in Congüime is simply temporary. Regarding the previous deterioration of agricultural conditions, some Shuar peasants became miners. Also, some young people stopped studying to work in mining. However, Juank ob-

serves that presently there has been an increase in young Shuar reinitiating their studies, being aware that mining is running out, which suggests that a diversification of the local labor market could occur (Fausto Juank, interview, Congüime, December 19, 2019).

Yet, pragmatic strategies have been developed for how to proceed in a post-mining environment. One of them departs from the expectation that the acquisition of local knowhow may tentatively constitute the basis for a dissemination of sustainable mining projects in the Amazon and elsewhere. In such a case, the Exploken group would be an external agent, that is, not belonging to the community, thus implying a necessity to establish a contract between Exploken and the other community. In the words of Blanca Ankuash Quizhpe, protagonist of Exploken from the beginning, the experiences have been mostly positive:

We are already in the closing phase and for me it has been a very nice experience to learn and practice what my father taught me, to share with the people [...] and [showing] that you can live well and be happy, sharing our knowledge, customs and ideas of who we are (interview, February 13, 2019).

5.3. A decolonial and postcapitalist understanding of Kenkuim Shuar mining

Our decolonial approach includes aspects of both delinking and re-existence (Mignolo 2007, 2017). Delinking —or the disconnection from colonialist practices— is never an issue of a complete rupture of the past. It is about re-existing in a world largely determined by outside forces by means of mutually reinforcing strategies of adaptation and resistance. In the case of Exploken and the Kenkuim Shuar, resistance against foreign encroachment has generated an increasing self-esteem rooted in the perception that a small communitarian mining venture may constitute an alternative to the dominating tendency of destructive extractivism and other contemporary expressions of coloniality. Adaptation is not a conflicting process, but rather embedded into the resistance strategy, insofar as it has allowed the Shuar villagers to take charge of economic activities hitherto earmarked for outsiders. Such an interrelated comprehension of resistance and adaptation requires more nuanced and critical views of Amazon indigenous peoples and communities, beyond dichotomizing them as either victims of extractivism or as ecologically noble and delinked natives serving as guardians of forests and ecosystems. Accordingly, to grasp the significance of regained local agency in Congüime, the romantic view on non-adaptable indigenous peoples in resistance needs to be refuted, along with the opposite interpretation of a defenseless population losing its culture in processes of adaptation to a world of global capitalism.

An important aspect in this re-interpretation of agency-victimhood and resistance-adaptation concerns the intersection of culture and economy. The Exploken initiative was born as a struggle for socio-environmental justice, that is, for a collective economic reinforcement of the Kenkuim community. In this light, it is important to emphasize that the increasing sense of local agency and self-esteem was further accentuated when revenues from the local mining enterprise enabled—in postcapitalist terms—a retaking of the economy at community level:

This is born by [questions of] the economy and for obtaining resources to support our families. The initiative arose from right here, from the community, for the community to do mining (Diego Arizaga, interview, Congüime, July 10, 2019).

People were already familiar with mining. So, it was easy to continue [...]. People obviously embraced it because there has been a lot of income for the community. The good thing is that the money stays right here, because [the people involved in mining] are all from here (Ramiro Enríquez, interview, Congüime, February 11, 2019).

Two additional aspects—more linked to adaptation than resistance—also added to a greater sense of agency, namely the local acquisition of technical and entrepreneurial know-how and the transgression from illegality into the realm of legality:

Well, for the Shuar culture..., it's good to do mining legally.. [The Shuar] are very proud to do something nice that we're doing and learning. That's where we'll continue to learn more now so we can continue to do mining (Diego Arizaga, interview, Congüime, July 10, 2019).

As argued above, local mining brought along a positive individual and collective transformation anchored in environmental responsibility, increasing control of income generation, augmented technological know-how and legalization. Moreover, the fact that many saw mining as integral to Shuar culture further energized the sense of agency.

Speaking with the Shuar of Kenkuim, our impression *is not* that their principal aim is to return to a glorified past of Shuar traditions, culture, hunting, fishing, and agriculture. Even though cultural resistance remains pivotal, most community members seem to accept that their destiny is to continue a path already marked by a significant insertion into the outside world. For example, while struggling to rescue and strengthen Shuar culture in terms of language, dancing, gastronomy, etc., they acknowledge that deeper external interaction provides the younger generation with better opportunities for education, health, sports, and inclusion in the Ecuadorian State. There is also an increasing awareness that socio-cultural protection may benefit from the advancement of local eco-tourism. Also, Fausto Juank mentions that livestock and chicken rearing may—with adequate infrastructural conditions—be an economic alternative to mining (interview, Congüime, December 19, 2019).¹²

12 In fact, a cattle project is already in place with the support of Exploken. Moreover, agricultural work has been re-incentivized through a joint agreement with the parish council (Junta Parroquial) of Nuevo Quito, which provides chickens to Shuar families for commercial and reproductive purposes.

Judging from the examples above, the Shuar have not completely delinked from the colonial matrix of power. A radical and rapid return to a traditional indigenous society has not been accomplished. Nonetheless, most community members agree that the situation is better now than before the Exploken era, although they acknowledge that gold is a non-renewable natural resource. With a minimal ecological impact, mining provided revenues that enabled the reinforcement of other types of capital: physical (infrastructure and equipment), human (education, training, know-how...), social (organization or agency), etcetera.

In our decolonial and postcapitalist view on sustainability, the Kenkuim Shuar case is, despite its imperfections and relatively disadvantageous position in global capitalist structures, an extraordinary example of socio-ecologically sustainable mining. Judged from historical extractivist experiences, it may serve as an alternative model of human-nature-society relations, specifically in terms of ecological, socio-economic, and cultural justice.

6 Concluding remarks

In this article, we have explored and problematized the ways in which the gold mining venture of the Kenkuim Shuar community transfigured social interactions, livelihood, and local understandings of culture. Employing a decolonial and postcapitalist approach to sustainability —beyond the idealized and simplified dichotomization of the strong versus weak labels—, we have interpreted the foundation and operation of this locally administered mining company as both delinking and re-existence in a context largely conditioned by ecologically destructive capitalist extractivism and the omnipresence of Western modernity. Whereas delinking connotes the disconnection from —but not complete liquidation of— colonialist practices, re-existence refers to coping with a world largely determined by outside forces without entirely leaving it, a dual approach that requires a modification of agenthood. Amidst the overall endeavor of safeguarding and reinforcing socio-cultural, ecological, and economic values, delinking/re-existence in Congüime manifested itself in strategies of both resistance and adaptation, viewed in this study as constituting idiomatic counter-responses *vis-à-vis* capitalist and colonial discourses and practices of domination.

At first glance, indigenous mining may conceptually appear as oxymoronic. Evidently, mining by itself does not strengthen Shuar culture and traditions, but it generates socio-economic incentives for local socio-environmental and cultural recovery and reinforcement. Therefore, the Exploken project could to some degree be considered a compromise with global capitalism and the gold market, but more than ever before on Shuar terms. Although local and

socio-environmentally responsible mining was enabled by a progressive political transformation at the national level, and a stronger insertion of the community into the orbit of the state, it was foremost a result of local level Shuar agency. By articulating and acting upon the menaces of global capitalism, the Kenkuim Shuar gained an increasing sense of pride, which added to their repositioning as agents of sustainable gold mining. Several of the Shuar interviewees emphasized that the Exploken project has contributed to a growing sense of self-esteem at community level and that the *shuarization* of mining —answering to local ethical, ecological, cultural, and economic values—, ended their former status as victims of capitalist coloniality.

In the analytical sections, we exemplified how different Shuar actors have articulated their experiences with Exploken from socio-cultural, ecological, and economic points of view. A clear majority argue that this communitarian mining experiment represents a viable alternative to destructive extractivism. Many also hold that this transformation is necessary for the survival of Shuar forms of life in a rapidly changing world. More precisely, it is not only an experiment to safeguard and strengthen Shuar culture, territory, and the environment, but also a way to partly integrate, partly resist, a world profoundly conditioned by the logics of global extractivist capitalism. Although this transformation is gradual and addressed by the Shuar in diverse and pragmatic ways, our case suggests that the socio-ecologically sustainable mining of the Kenkuim Shuar is a decolonial step in a postcapitalist direction.

7 Dedication

This article is dedicated to the vibrating memory of the local historical Shuar leader Pedro Juank.

8 Acknowledgments

The authors would like to express our deepest gratitude to the key actors who generously contributed to the research, especially Silvia Ankuash, Alipio Wajari, Ramiro Enríquez, the family of Pedro Juank and Fausto Juank, Diego Arizaga and others of Exploken Minera and the Shuar community of Kenkuim. We also want to recognize the importance of the financing of research and collaboration activities provided by The Swedish Foundation for International Cooperation in Research and Higher Education (STINT), and by Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador), as well as Södertörn University (Sweden). The study also benefited from the comments

of the participants in a research seminar held at Södertörn University on May 23, 2019, and the highly constructive observations and suggestions by the peer-reviewers of the journal. The main author wishes to express a special thanks to the dear friends Paco Rhon Dávila and Pablo Ospina Peralta, who provided very constructive comments during our talks in Quito in mid-2019 and early 2020.

9 References

- ADAMS WM (2009). *Green development: environment and sustainability in a developing world*. Routledge, Abingdon, Oxon/New York.
- ÁLVAREZ L, COOLSAET B (2020). Decolonizing Environmental Justice Studies: A Latin American Perspective. *Capitalism Nature Socialism* 31(2):50-69. <https://doi.org/10.1080/10455752.2018.1558272>, access May 13, 2020.
- ASTUDILLO BANEGAS J (2020). *Prácticas del Buen Vivir. Experiencias en comunidades shuar, kichwa y mantena*. Abya-Yala and Universidad de Cuenca, Quito.
- BUSTAMANTE T (1988). *Larga lucha del Kakaram contra el Sucre*. Abya-Yala, Quito.
- CHIESURA A, DE GROOT R (2002). Critical natural capital: a socio-cultural perspective. *Ecological Economics* 44(2-3):219-231. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00275-6](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00275-6), access November 3, 2020.
- CHUJI M (2010). El Sumak Kawsay: una opción de vida. <http://www.miradoriu.org/spip.php?article168>, access November 18, 2019.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (2012). DIAPA-0027-2012. República del Ecuador, Quito. https://www.planv.com.ec/sites/default/files/informe_contraloria_mirador.pdf, access, June 23, 2020.
- DRYZEK JS (2013). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford University Press, Oxford.
- EL COMERCIO (2010). El Shuar alquila sus tierras por oro, September 22. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/Shuar-alquila-tierras-oro.html>, access February 3, 2019.
- EL TELÉGRAFO (2012). Quishpe auspició una exploración minera con apoyo de Holanda, March 21. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/1/quishpe-auspicio-una-exploracion-minera-con-apoyo-de-holanda>, access February 3, 2019.
- EL TELÉGRAFO (2014). Los shuar reanudan la operación en minas, May 30. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/los-Shuar-reanundan-la-operacion-en-minas>, access May 15, 2019.
- EL UNIVERSO (2012). Amazónicos de Ecuador limpian pozas con mercurio, March 14. <https://www.eluniverso.com/2012/03/14/1/1430/amazonicos-ecuador-limpian-pozas-mercurio.html>, accessed June 18, 2019.
- EPA (n. d.). *Artisanal and Small-Scale Gold Mining Without Mercury*. United States Environmental Protection Agency. <https://www.epa.gov/international-cooperation/artisanal-and-small-scale-gold-mining-without-mercury#gravity>, access June 1, 2020.
- ESCOBAR A (2006). Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A Political Ecology Framework. *Development* 49(3):6-13. <https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100267>, access September 17, 2019.
- EXPLOKEN MINERA (2018). *Rendición de cuentas de Exploken Minera*. Compañía de Explotación Minera Exploken Minera S.A., Congüime.
- FERNÁNDEZ-SALVADOR C (2018). *The Shuar and Large-Scale Mining in Zamora-Chinche, Ecuador: A Study of Ethnopolitics and the Struggle over Natural Resources*. Doctoral Thesis. Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- GIBSON-GRAHAM JK (2006). *A Postcapitalist Politics*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- GUDYNAS E (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. CLAES, CEDIB, Cochabamba.

- JACKSON JE, WARREN KB (2005). Indigenous Movements in Latin America, 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions. *Annual Review of Anthropology* 34(1):549-573. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.34.081804.120529>, access May 13, 2020.
- KARSTEN R (2000). *La vida y la cultura de los Shuar: cazadores de cabezas del Amazonas occidental: la vida y la cultura de los Jíbaros del este del Ecuador*. Abya-Yala, Quito.
- LA HORA (2005). Colombianos controlan y dirigen áreas mineras, June 21. <https://www.lahora.com.ec/noticia/1000335778/colombianos-controlan-y-dirigen-c3a1reas-mineras>, access June 20, 2019.
- LA HORA (2012). Minería sigue preocupando en Congüime, August 6. <https://lahora.com.ec/noticia/1101373236/minerc3ada-sigue-preocupando-en-Congüime>, access June 28, 2019.
- LALANDER R (2014). Rights of nature and the indigenous peoples in Bolivia and Ecuador: A Straitjacket for Progressive Development Politics? *Iberoamerican Journal of Development Studies* 3(2):148-173. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.137, access October 22, 2019.
- LALANDER R (2016). The Ecuadorian Resource Dilemma: Sumak Kawsay or Development? *Critical Sociology* 42(4-5):623-642. <https://doi.org/10.1177/0896920514557959>, access October 22, 2019.
- LALANDER R, LEMBKE M (2018). The Andean Catch-22: Ethnicity, Class and Resource Governance in Bolivia and Ecuador. *Globalizations* 15(5):636-654. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1453189>, access May 12, 2020.
- LALANDER R, LEMBKE M (2020). Interculturality from Below: Territoriality and Floating Indigenous Identities in Plurinational Ecuador. *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 9:129-158. Universidad de las Américas, Quito. <http://revistas.udla.edu.ec/cpri/public/index>, access December 2, 2020.
- LALANDER R, MERIMAA M (2018). The Discursive Paradox of Environmental Conflict: Between Ecologism and Economism in Ecuador. *Forum for Development Studies* 45(3):485-511. <https://doi.org/10.1080/08039410.2018.1427622>, access September 17, 2019.
- LALANDER R, EGUIGUREN RIOFRÍO MB, VERA AK, REYES M, ESPINOSA G, LEMBKE M (2020). Una ecología política de minería indígena responsable: dilemas, disputas y desafíos en la comunidad Shuar de Congüime de la Amazonía ecuatoriana. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 11(1):66-101. <https://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/2110>, access July 29, 2020.
- LEMBKE M, LALANDER R, GALINDO JF (2020). Objectivities and Trust in Ethnographic Research On and With Latin American Indigenous Peoples. In: Gallardo Fernández GL, Saunders F, Sokolova T (eds.). *Co-creating Actionable Science: Reflections from the Global North and South*. Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, pp. 13-33.
- MARTÍNEZ-ALIER J (2004) Ecological Distribution Conflicts and Indicators of Sustainability. *International Journal of Political Economy* 34(1):13-30. <https://doi.org/10.1080/08911916.2004.11042914>, access October 27, 2020.
- MIGNOLO WD (2007). Delinking: the rhetoric of modernity, the logic of coloniality and the grammar of de-coloniality. *Cultural Studies* 21(2-3):449-514. <https://doi.org/10.1080/09502380601162647>, access October 3, 2020.
- MIGNOLO WD (2016). Sustainable Development or Sustainable Economies? Ideas towards Living in Harmony and Plenitude. *Dialogue of Civilizations*. DOC Research Institute.
- MIGNOLO WD (2017). Coloniality Is Far from Over, and So Must Be Decoloniality. *Afterall: A Journal of Art, Context and Enquiry* 43:38-45. <https://doi.org/10.1086/692552>, access October 3, 2020.
- MINERÍA EN LÍNEA (2016). Gobierno entregará concesión minera a comunidad Río Congüime. <https://mineriaenlinea.com/2016/06/gobierno-entregara-concesion-minera-comunidad-rio-conguime/>, access June 28, 2019.
- MINISTERIO DE MINERÍA (2016). Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero. Quito: Ministerio de Minería; Agencia de Regulación y Control Minero; Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico. <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/04PPP2016-PLAN.pdf>, access February 4, 2019.

- MINISTERIO DEL AMBIENTE (2016). Valoración de pasivos ambientales: informe de evaluación del daño ambiental. Caso: Minería ilegal de Congüime. Programa de Reparación Ambiental y Social-PRAS, Ministerio del Ambiente, Quito.
- QUIJANO A (2007). Coloniality and Modernity/Rationality, *Cultural Studies* 21(2-3):168-178. <https://doi.org/10.1080/09502380601164353>, access October 3, 2020.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008). Constitución Política del Ecuador (2008). Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi.
- SACHER W (2015). Minería de oro en el Ecuador. Entre actores nacionales y transnacionales. In: Poveda P, Córdova H, Pulido A, Sacher W, De Oliveira LJ, Daró E, Marchegiani P (eds.). *La economía del oro: ensayos sobre la explotación en Sudamérica*. CEDLA, La Paz, pp. 95-132.
- SÁNCHEZ-VÁSQUEZ L, ESPINOSA G, EGUIGUREN MB (2016). «Golden reality» or the «reality of gold»: artisanal mining and socio-environmental conflict in Chinapintza, Ecuador. *The Extractive Industries and Society* 3(1):124-128. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.004>, access November 21, 2019.
- SENPLADES (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.
- SENPLADES (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.
- SVAMPA M (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Bielefeld University Press/FLACSO-Ecuador/Universidad de Guadalajara, Transcript Verlag, Germany.
- SWEDBERG R (2016). Before theory comes theorizing or how to make social science more interesting. *The British Journal of Sociology* 67(1):5-22. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12184>, access January 31, 2020.
- VITERI GUALINGA C (2003). *Súmak Káusai. Una respuesta viable al desarrollo*. B.A. thesis. Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, Quito.
- YANARELLA EJ, LEVINE RS (1992). Does sustainable development lead to sustainability? *Futures* 24(8):759-774. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(92\)90105-O](https://doi.org/10.1016/0016-3287(92)90105-O), access November 3, 2020.

Industria del petróleo, orden económico y orden político: estudio comparativo de Ghana y Guinea Ecuatorial

Oil industry, economic order, and political order: comparative study of Ghana and Equatorial Guinea

Ángeles SÁNCHEZ-DÍEZ
angeles.sanchez@uam.es
Miembro del Grupo de Estudio
de las Transformaciones
de la Economía Mundial (Getem)
Profesora del Departamento
de Estructura Económica
y Economía del Desarrollo
Universidad Autónoma de Madrid
(España)

Alicia CAMPOS-SERRANO
alicia.campos@uam.es
Miembro del Grupo de Estudio
de las Transformaciones
de la Economía Mundial (Getem)
Profesora del Departamento
de Antropología Social
y Pensamiento Filosófico Español
Universidad Autónoma de Madrid
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Maldición de los recursos y explotación petrolera: Ghana y Guinea Ecuatorial**
 - 2.1. Breves aproximaciones a los referentes teóricos de la maldición de los recursos**
 - 2.2. La industria petrolera en Ghana y Guinea Ecuatorial**
 - 2.3. El gas natural y su relación con el desarrollo**
- 3. Las transformaciones asociadas a la industria petrolera**
 - 3.1. La secuencia de la enfermedad holandesa**
 - 3.2. Las transformaciones políticas y la industria extractiva**
- 4. La integración regional de las economías petroleras**
- 5. Algunas reflexiones finales**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**

Industria del petróleo, orden económico y orden político: estudio comparativo de Ghana y Guinea Ecuatorial

Oil industry, economic order, and political order: comparative study of Ghana and Equatorial Guinea

Ángeles SÁNCHEZ-DÍEZ
angeles.sanchez@uam.es
Miembro del Grupo de Estudio
de las Transformaciones
de la Economía Mundial (Getem)
Profesora del Departamento
de Estructura Económica
y Economía del Desarrollo
Universidad Autónoma de Madrid
(España)

Alicia CAMPOS-SERRANO
alicia.campos@uam.es
Miembro del Grupo de Estudio
de las Transformaciones
de la Economía Mundial (Getem)
Profesora del Departamento
de Antropología Social
y Pensamiento Filosófico Español
Universidad Autónoma de Madrid
(España)

Citar como/cite as:

Sánchez-Díez A, Campos-Serrano A (2021). Industria del petróleo, orden económico y orden político: estudio comparativo de Ghana y Guinea Ecuatorial. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):204-228.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.600

Resumen

En este artículo, se exploran los elementos condicionantes de las dinámicas económicas y políticas en torno a la extracción de hidrocarburos en dos países del golfo de Guinea: Ghana y Guinea Ecuatorial. Para ello, atenderemos a las similitudes y diferencias entre ambos casos, a partir de los elementos teóricos señalados por el paradigma de la maldición de los recursos, perspectiva que utilizaremos de manera crítica. Las diferencias en relación con la importancia cuantitativa de los recursos petroleros respecto del total del ingreso nacional, el desarrollo regulatorio, la transparencia en la gestión de las rentas petroleras y la calidad institucional son algunas de las divergencias más importantes. No obstante, estos casos también presentan importantes similitudes; por ejemplo, en relación con el escaso rol que desempeña la especialización petrolera para favorecer la inserción regional, así como el gran reto de articular encadenamientos productivos entre la industria extractiva y el entramado empresarial local.

Palabras clave: Ghana, Guinea Ecuatorial, petróleo, maldición de los recursos, economía política.

Abstract

In this article, it is explored the conditioning elements of the economic and political dynamics surrounding the extraction of hydrocarbons in two countries in the Gulf of Guinea: Ghana and Equatorial Guinea. We will address the similarities and differences between both cases, based on the theoretical elements pointed out by the resource curse paradigm, a perspective that we will use critically. The differences in relation to the quantitative importance of oil resources with respect to total national income, regulatory development, transparency in the management of oil revenues and institutional quality are some of the most important divergences. However, these cases also present important similarities: in relation to the scarce role played by oil specialization in favouring regional insertion, as well as the great challenge of articulating productive linkages between the extractive industry and the local business network.

Keywords: Ghana, Equatorial Guinea, oil, resources curse, political economy.

1 Introducción

Con este trabajo, se pretende contribuir a los debates abiertos sobre la relación entre las industrias extractivas y el desarrollo; en concreto, desde la perspectiva del orden económico y político. Para ello, se aborda la comparación de dos países del golfo de Guinea, donde la industria petrolera ha alcanzado una gran importancia: Ghana y Guinea Ecuatorial.

Tanto Ghana como Guinea Ecuatorial son pequeñas economías petroleras en el escenario internacional, en comparación con los países del golfo Pérsico, Estados Unidos, Rusia o su propio vecino, Nigeria; así que, aunque las actividades de extracción en ambos países no hayan supuesto grandes cambios en el escenario internacional, sí han traído consigo transformaciones internas y en su propia inserción en el mercado global.

El descubrimiento de nuevos recursos naturales en estas dos pequeñas economías ha facilitado la llegada de empresas transnacionales, que se han convertido en importantes agentes económicos en el país. Asimismo, se han dinamizado actividades conexas al petrolero como la construcción, los servicios o el comercio, mientras que algunas actividades tradicionales, como las agrícolas en Ghana o forestales en Guinea Ecuatorial, han iniciado una senda de retroceso. La irrupción petrolera también ha ocasionado importantes transformaciones en la inserción internacional de ambas economías, aumentando la extraversion de ambas economías, con el riesgo de generar economías de enclave fuertemente vinculadas a redes internacionales, pero sin relación con el entramado económico nacional, temor extendido tanto en Ghana como en Guinea. Asimismo, la extracción de petróleo no está reforzando la integración regional de ninguno de los dos países. Pese a los elementos en común, muchas son las diferencias, como se analizará a lo largo de este texto.

Con este artículo, se pretende contribuir al debate abierto sobre la relación entre desarrollo y recursos naturales en pequeños países, centrándose en el período de explotación de la industria de los hidrocarburos en cada uno de los casos analizados; es decir, desde 2010 en Ghana y desde 1995 en Guinea Ecuatorial, hasta la actualidad. La diferencia en los períodos de análisis radica en que, para cada uno de los países, el inicio de la explotación de los recursos ha sido diferente. Ello no invalida la comparación en tanto que lo que se pretende es analizar los vínculos entre la explotación de los hidrocarburos y el desarrollo, y no realizar una comparación en un mismo momento del tiempo. Si bien la extracción de hidrocarburos tiene un largo recorrido en Guinea Ecuatorial, la experiencia es menos dilatada en Ghana, por lo que algunas de las apreciaciones han de ser consideradas como indicios en el objeto de estudio.

Parte de las evidencias recogidas en este artículo se apoyan en el trabajo de campo realizado en Ghana y en Guinea Ecuatorial, en dos períodos de tiempo diferentes.¹ En el caso de Ghana, el trabajo de campo, desarrollado en junio de 2019, se centró en la realización de entrevistas semiestructuradas a académicos y responsables de la sociedad civil ghaneses, así como a empresarios y representantes del cuerpo diplomático de España, todos ellos radicados en Acra y Sekondi-Takoradi. Por su parte, el trabajo de campo en Guinea Ecuatorial se remite a las entrevistas realizadas, entre junio de 2009 y julio de 2010, a trabajadores de la industria de los hidrocarburos y otros sectores, representantes de la sociedad civil, funcionarios y opositores. En ambas ocasiones, el trabajo se desarrolló en un período de entre diez y quince años, después del inicio de las actividades petroleras. Asimismo, también en ambos casos, el trabajo de campo se ha completado con la realización de entrevistas semiestructuradas en Madrid a personas de la sociedad civil españolas y guineanas conocedoras del tema durante 2009 y 2010 (en este caso, solo en relación con el estudio de Guinea Ecuatorial) y durante 2019 y 2020 (para ambos casos).

Este artículo se estructura de la siguiente forma: en el epígrafe dos se reflexiona de manera crítica sobre los elementos teóricos de la maldición de los recursos en los dos países africanos estudiados, relacionándolo con las características principales de la industria petrolera. En el tercer epígrafe, se detallan las principales transformaciones que han tenido lugar en materia económica y política durante el período de explotación petrolera en ambos países. En el cuarto punto, se adentra en los cambios registrados en las dinámicas regionales de Ghana y Guinea Ecuatorial, finalizando con reflexiones sobre los elementos de convergencia y divergencia entre ambas experiencias.

2 Maldición de los recursos y explotación petrolera: Ghana y Guinea Ecuatorial

2.1. Breves aproximaciones a los referentes teóricos de la maldición de los recursos

Los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales han sido estudiados desde diversas disciplinas en el marco del denominado «paradigma de la maldición de los recursos»; perspectiva que, a su vez, también es fuertemente criticada, particularmente cuando se establece una relación inevitable entre abundancia de recursos naturales y mal desempeño de los países (Brunnschweiler y Bulte 2008, Wick y Bulte 2009, Colom-Jaén y Campos-Serrano 2013, Sánchez *et al.* 2015).

1 El trabajo de campo en Ghana ha tenido lugar dentro de las actividades financiadas en el marco de la Unión Europea Jean Monnet Network_Africa-Mediterranean-Europe (Amenet), 2018-2021, red liderada por la Universidad Autónoma de Madrid. Por su parte, el trabajo de campo de Guinea Ecuatorial se desarrolló al amparo del Proyecto Extracción petrolífera y desarrollo en Guinea Ecuatorial: implicaciones para la política de cooperación española, financiado por la Fundación Carolina en 2009-2010.

Desde la perspectiva económica, los estudios se han centrado en la «enfermedad holandesa». Esta se puede desencadenar por la llegada masiva de recursos financieros del exterior procedentes de las exportaciones de materias primas de nuevo descubrimiento, por el incremento de los precios de los recursos o por el aumento de su demanda internacional, entre otras razones. Si, como consecuencia de lo anterior, se produce una secuencia de apreciación real de la moneda nacional que precipita una espiral inflacionaria y, a la postre, el estancamiento en el crecimiento económico, así como una especialización perversa del tejido productivo, estaríamos ante un caso de enfermedad holandesa (Corden y Neary 1982, Van Wijnbergen 1984, Krugman 1987, Sachs y Warner 1999b, Sachs y Warner 2001, Torvik 2001).

Las economías afectadas por la enfermedad holandesa se caracterizan por tener: a) un sector exportador en auge que, en el caso que nos ocupa, es la industria petrolera y de gas; b) un sector exportador tradicional relativamente estancado, normalmente manufacturero pero que, en el caso de Ghana, es la agricultura y, en Guinea Ecuatorial, el sector forestal, y c) un sector de bienes o servicios no transables internacionalmente y destinados al mercado nacional, como el comercio minorista, los servicios personales y la construcción.

Corden y Neary (1982) concluyen que el dinamismo del nuevo sector exportador puede provocar una recesión del sector exportador tradicional, vía la apreciación de la moneda nacional y un proceso inflacionario, a través de tres efectos: a) el efecto del gasto, referido a la pérdida de competitividad que una economía registrará como consecuencia de la apreciación real de la moneda nacional y sus efectos sobre la contracción del sector exportador tradicional; b) el efecto de la asignación de recursos, a través del desplazamiento de los factores productivos al nuevo sector exportador y la descapitalización del resto, y c) el efecto del derrame, que explica los efectos a largo plazo sobre especialización internacional de su comercio; esto es, sobre su participación en la división internacional del trabajo.

Es decir, la manifestación de la enfermedad holandesa en Ghana y Guinea Ecuatorial se observaría si, ante el *boom* petrolero registrado, se estuviera produciendo un debilitamiento de los sectores tradicionales y el auge de determinados sectores de servicios achacable a los procesos de acumulación y especialización generados por la dinámica de la industria extractiva. Las exportaciones de hidrocarburos en Ghana han alcanzado su máximo histórico con el 30 % del total en 2018 y, en Guinea Ecuatorial, en torno al 92 % en el período 2004-2006,² según los datos de la UNCTAD (gráfico 1). Las exportaciones tradicionales, el cacao en Ghana y la madera en Guinea Ecuatorial³ han perdido una notable importancia relativa, aunque no ha sido así en relación con el oro ghanés, que sigue siendo una fuente de ingresos de divisas muy importante, según los datos de la UNCTAD.

2 Como se explicará posteriormente, a partir de 2007-2008, se introduce un cambio metodológico en la contabilidad nacional.

3 Las exportaciones de cacao en Ghana han pasado de representar el 40 % del total en 2010, antes del inicio de la explotación petrolera, al 18 % en 2019. Las exportaciones de madera y corcho de Guinea Ecuatorial han caído del 44 % en 1995 al 5,5 % en 2019, llegando a ser inferiores al 1 % entre 2008 y 2012, según los datos de la UNCTAD.

Desde la economía política, en la teoría del *rent-cycling* (Auty 1993, Auty 2008, Karl 1997, Mahdavy 1970), se desarrolla la idea de que la existencia de rentas externas elevadas, como pueden ser las rentas petroleras, desincentiva la puesta en marcha de políticas destinadas a la creación de riqueza y la redistribución por parte del Gobierno. Además, este hecho puede incentivar mecanismos que favorezcan el clientelismo y la captura de rentas, distorsionando la economía hasta llevarla al colapso en el crecimiento. Los efectos perversos pueden incrementarse si la mayor parte de la renta la reciben los Gobiernos, si estos son de ideología estatista y si hay una gran diversidad étnica. La evidencia empírica de esta secuencia no es concluyente (Lederman y Maloney 2007) pero sí abundante (Sachs y Warner 1995, 1999).

Otro enfoque se desarrolla en torno a la idea de «Estado rentista» (*rentier state*), con el que se pone de manifiesto el hecho de que un Estado que se nutre de los recursos del subsuelo, y en menor medida de los impuestos de los ciudadanos, corre el riesgo de romper el contrato social entre ciudadanía y Estado (Mahdavy 1970; Beblawi y Luciani 1987; Yates 1996; Karl 1997, 2005), lo que facilitaría una eventual deriva autoritaria (Ross 2001, Jensen y Wantchekon 2004, para el caso de África). Esto permitiría comportamientos destinados al enriquecimiento personal y el mantenimiento de las élites en el Gobierno o ejerciendo un gran poder de influencia sobre este, estudiado por Beblawi y Luciani (2015) y, en el caso de África, por McFerson (2009), entre otros. Para aproximarnos a esta perspectiva, se puede utilizar el indicador «legitimidad del Estado» del Índice de Fragilidad de los Estados.⁴ Es evidente el peor posicionamiento de Guinea Ecuatorial (9,8) que de Ghana (3,3), este último con un nivel similar al de países de la Unión Europea (Malta, Bulgaria o Italia) o incluso muy próximo a Estados Unidos (2,2) (The Fund for Peace 2020).

Al parecer de las autoras, la maldición de los recursos no es inevitable, como muestran experiencias exitosas como Noruega en Europa o Botsuana en África, entre otras, pero los elementos señalados por los teóricos permiten un punto de partida para analizar condicionantes importantes en el análisis de los países productores de materias primas.

2.2. La industria petrolera en Ghana y Guinea Ecuatorial

El interés por la posible existencia de hidrocarburos en Ghana data de finales del siglo XIX. No obstante, no fue hasta la década de los ochenta cuando tomó más importancia e incluso se realizó un cierto desarrollo legislativo,⁵ creándose la compañía estatal Ghana National Petroleum Corporation (GNPC). Pero el verdadero impulso de la industria de los hidrocarburos vino de la mano del anuncio del descubrimiento de petróleo en aguas profundas en 2007, durante

4 El indicador oscila entre 0, que indica la máxima calidad, y 10, que se relaciona con la peor situación posible.

5 Se aprobó la Petroleum Exploration and Production Law, 1984, PNDCL 84.

el Gobierno de John Kufuor. El campo Jubilee fue el primero en iniciar sus actividades, operado por un consorcio formado por las compañías americanas Kosmos Energy y Anadarko Petroleum Co., la británica Tullow Oil y la empresa estatal GNPC. En 2016, empezó la explotación del campo Tweneboa Enyenra Ntomme (TEN) y, en 2017, del campo Sankofa Gye Nyame (SGN), todos ellos en las aguas territoriales de la región de Sekondi-Takoradi, al oeste del país. En la actualidad, hay nuevas exploraciones en cuencas al este del país, en las proximidades del delta del Volta (PIAC 2019).

El inicio de las actividades vino acompañado del desarrollo legislativo, destacando la aprobación de la Petroleum Revenue Management (Act 815 – 2011), que es la base del manejo de los recursos petroleros; la Local Content and Local Participation Regulations L.I. 2204, con la que se busca crear encadenamientos productivos con las empresas locales, y la Petroleum: Exploration & Production (Act 919 – 2016), con la que se establecen los mecanismos contractuales entre las empresas y el Estado para llevar a cabo actividades en el sector de los hidrocarburos.

En la actualidad, el principal campo de producción petrolera es Jubilee, con el 45 % de la producción total, seguido de los campos TEN y SGN, que producen el 31 y el 24 % de la producción respectivamente, según los datos del PIAC para 2019 (tabla 1). La explotación la realizan empresas extranjeras asociadas con la estatal GNPC, tal y como indica la ley Petroleum Revenue Management Act de 2011 (PRMA 2011). El petróleo se exporta, principalmente, a China, Sudáfrica y la India, según los datos del International Trade Center y se vende sin refinar, pues la única refinería del país, situada en Tema, resulta obsoleta, con muchos problemas técnicos y poca capacidad de refino. Asociado al petróleo se extrae gas natural, el cual va destinado, principalmente, al mercado nacional, para la generación de electricidad.

Campo	Producción de petróleo Barriles	Producción de gas. Millones de pies cúbicos	Empresas y participación	Año de inicio de actividades
Jubilee	31 915 377	51 179	Tullow (36 %) Kosmos (24 %) Anakardo & Petrol (21 %) GNPC (19 %)	2010
TEN	22 319 137	48 387	Tullow (49 %) Kosmos (17 %) Anadarko and Petrol (18 %) GNPC (22 %)	2016
SGN	17 205 070	69 941	ENI (55 %) Vitol (34 %) GNPC (11 %)	2017

Tabla 1

Producción de petróleo y gas en Ghana, 2019

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por PIAC (2019).

Por su parte, las exploraciones en Guinea Ecuatorial datan de la época colonial (1965), aunque no prosperaron ante el escenario de incertidumbre preindependencia que ya se vivía en aquel entonces. En 1990, US Independent Walter International, comprada por CMS en 1995 y esta, a su vez, por Marathon en 2002, descubrió importantes reservas de petróleo en el Campo Alba, en aguas próximas a la isla de Bioko. Desde entonces, se ha dado un rápido desarrollo de la explotación de los hidrocarburos en torno al territorio insular del país, en los campos Zafiro, Alba, Alem y Aseng, y también en torno al río Muni, en las proximidades del territorio continental, en los campos de Okume y Ceiba. Actualmente, se están realizando exploraciones en otras zonas como en los campos de Fortuna y Tulip, según las fuentes oficiales del Gobierno de Guinea Ecuatorial y las empresas implicadas. El entramado empresarial que ha participado en los contratos con el Gobierno guineano ha sido muy complejo y cambiante, sobre el que, además, existe información opaca e incompleta.⁶

En Guinea Ecuatorial, frente a lo que ha ocurrido en Ghana, el desarrollo legislativo se dio más de diez años después del inicio de las actividades petroleras. Conforme a la Ley 8/2006, relativa a las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, el Estado delega en el ministro de Minas e Hidrocarburos⁷ la firma de los acuerdos con las empresas para la explotación de los recursos.

El petróleo crudo ecuatoguineano se exporta esencialmente a China, India, España y Estados Unidos, según los datos publicados por International Trade Centre, mientras que el gas natural se utiliza para la generación de electricidad y, en menor medida, se exporta según el Banco Mundial, mientras que otra parte se sigue quemando en origen, por la escasa capacidad de aprovechamiento existente. Las plantas de gas licuado de petróleo de Punta Europa (isla de Bioko) y de gas licuado natural son propiedad de dos consorcios, con una fuerte presencia de empresas extranjeras y una participación minoritaria de la empresa estatal Sonagas⁸ (Sociedad Nacional del Gas de la República de Guinea Ecuatorial).

El carácter extractivista, monoprodutor y, por ende, monoexportador de las economías ha sido una característica común en las colonias africanas que, en la gran mayoría de los casos, ha continuado desde los procesos de independencia, aunque las materias primas implicadas y su destino hayan sufrido importantes cambios. Ghana ha sido y sigue siendo un gran productor de oro y cacao.⁹ El descubrimiento de los hidrocarburos en 2010 supuso una sacudida económica en el país, aunque lejos de las expectativas mostradas por el Gobierno y recogidas por la prensa en los primeros años. Por su parte, durante el período colonial, Guinea Ecuatorial fue un gran productor de cacao (en la zona insular) y de madera y cacao (en la continental). Tras la debacle económica

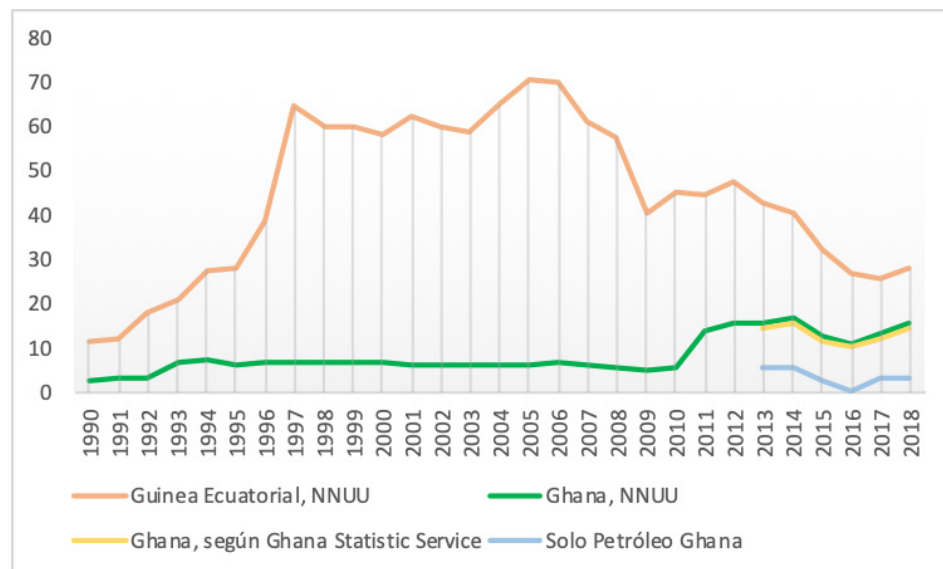
6 Por ejemplo, la información oficial del Ministerio de Minas e Hidrocarburos es escasa y, a fecha de octubre de 2020, solo tiene datos hasta 2011. Las empresas que operan en la región no ofrecen datos detallados de sus inversiones en el país.

7 Desde 2012, Gabriel Mbega Obiang Lima, hijo del presidente, es el ministro.

8 La planta de gas licuado de petróleo pertenece a un consorcio formado por Marathon Oil (40 %), Noble Energy (20 %) y Sonagas (20 %) y la planta de licuado natural a un consorcio compuesto por Marathon Oi (25 %), Sonagas (25 %), Mitsui (8,5 %) y Marubeni (6,5 %), según la información aportada por la propia empresa en su página web (<http://sonagas-ge.com/monetizacion-de-gas/proyectos-en-desarrollo/>).

9 Ghana es el octavo productor de oro en el mundo, con el 4,3 % de la producción mundial y el 2 % de las reservas mundiales, según los datos de United States Geological Survey para octubre de 2020. Además, es el segundo productor de oro del mundo con el 16 % de la producción mundial en el período 2018-2019, según The International Cocoa Organization.

que se produjo con la independencia en 1968, el sector maderero creció notablemente con la llegada de empresas asiáticas en los años ochenta, mientras que el cacao y el café son hoy actividades testimoniales (Campos Serrano 2013). En 1992, con el descubrimiento del petróleo y el comienzo de la explotación a partir de 1996, los hidrocarburos se convirtieron en la actividad económica esencial en torno a la que gira la economía del país.



Nota: dada la importancia que tiene el oro en Ghana, contabilizado dentro de la industria extractiva, se ha optado por complementar la información con los datos oficiales nacionales de contabilidad nacional, que permiten desagregar el peso del petróleo.

Gráfico 1

Ghana y Guinea Ecuatorial. Importancia de la industria extractiva, la electricidad, el gas y el agua.¹⁰ Porcentaje sobre el total del VAB

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Naciones Unidas y el Ghana Statistic Service.

Pese a los importantes elementos de similitud, la irrupción de la industria petrolera en Ghana y Guinea Ecuatorial ha sido muy diferente, comenzando por la desigual importancia que tienen sobre el total del producto interno bruto (PIB). De hecho, la importancia relativa sobre el total del PIB es muy limitada, habiendo oscilado entre el 4 y el 6 % del PIB para el período 2013-2019,¹¹ a excepción de 2016. Por el contrario, los hallazgos de petróleo en las aguas guineanas transformaron la economía muy rápidamente y de forma drástica. La industria extractiva, junto con la electricidad y el agua, pasaron de representar aproximadamente el 10 % en 1990 a situarse en el 30 % en 1994 y casi el 70 % en 1997, según los datos de las Naciones Unidas (gráfico 1).

En Guinea Ecuatorial, aproximadamente el 90 % de los ingresos de exportación provienen de los ingresos petroleros, mientras que, en Ghana, representan en torno al 25 %, según los cálculos realizados con la información ofrecida por la UNCTAD que, si bien es muy elevado, está muy alejado de los niveles guineanos (gráfico 2). El hecho de que el petróleo se exporte como crudo anula la

10 Se corresponden con las secciones C y E de la International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, revisión Rev 3.1.

11 Los datos de cuentas nacionales de Naciones Unidas no permiten identificar el sector del petróleo, debido a que ofrecen una agrupación con un menor nivel de desagregación. No obstante, utilizando la información de Ghana Statistical Services, se puede calcular la importancia del petróleo en el total de la economía.

posibilidad de que se desarrollen actividades generadoras de valor añadido vinculadas al refino. En Ghana solo existe la refinería de Tema creada en 1963, que fue propiedad de la italiana ENI, y se nacionalizó en 1990. Su capacidad es muy limitada y, con frecuencia, se encuentra parada. Las personas entrevistadas afirman la fuerte relación de esta con intereses políticos-partidistas cortoplacistas. En Guinea Ecuatorial, la capacidad de refino es casi inexistente, si bien hay proyectos encaminados a paliar esta situación, como el plan de conversión de la planta de procesamiento de metanol de Punta Europa (isla Bioko), en una refinería modular.¹²

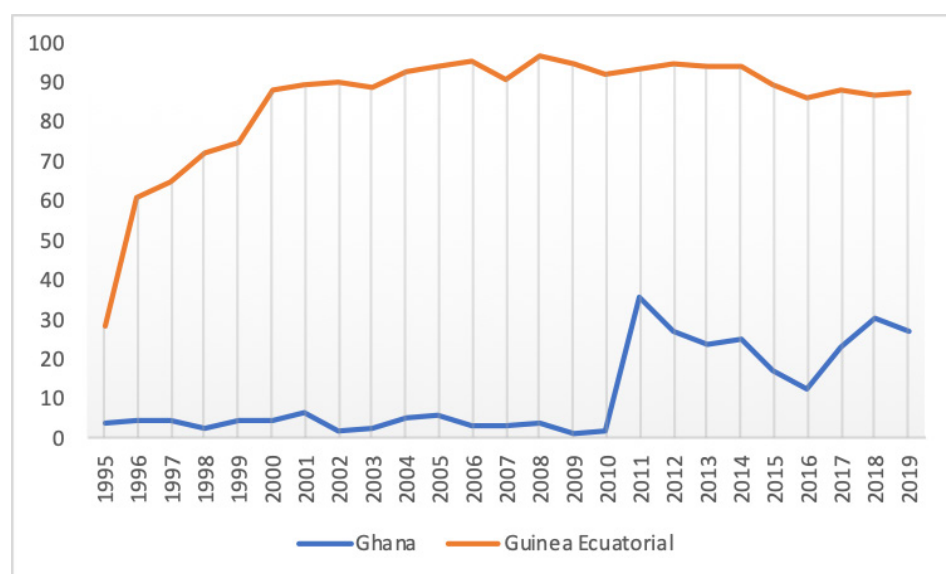


Gráfico 2

Ghana y Guinea Ecuatorial. Exportaciones de hidrocarburos. Porcentaje sobre el total
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la UNCTAD.

La generación de valor añadido en la cadena productiva de los hidrocarburos en los países productores ha sido una asignatura pendiente en países en desarrollo que, en gran medida, se han especializado en la exportación de las materias primas sin procesar, dando lugar a las denominadas «economías de enclave» (Ferguson 2006, Ackah-Baidoo 2012). Entre sus características destaca la fuerte importancia de las empresas transnacionales, las cuales obtienen elevadas tasas de rentabilidad a través de la exportación de los recursos, sin articular encadenamientos con los agentes económicos locales, más allá de aprovechar la mano de obra barata para puestos de escasa cualificación.

Los Gobiernos de Ghana y Guinea Ecuatorial han plasmado jurídicamente su preocupación por el fortalecimiento de los vínculos entre las actividades extractivas y los encadenamientos productivos, pero con importantes diferencias. En 2013, Ghana aprobó la ley denominada Local Content and Local Participation Regulations (L.I. 2204), con la que se busca que los contratistas o subcontratistas vinculados a la extracción y producción de los hidrocarburos sean esencialmente nacionales. Pese a las buenas intenciones de

12 La empresa Waltersmith Petroleum Oil Limited y la Junta de Desarrollo y Monitoreo de Contenido de Nigeria (NCDMB, por sus siglas en inglés) han anunciado su objetivo de ayudar a Guinea Ecuatorial a desarrollar refinerías modulares en el país a partir de 2020. Asimismo, la egipcia Petrojet, la británica Rosslyn Energy y el consorcio hispano-ruso Selquímica International han mostrado interés en el desarrollo de una refinería. No obstante, se desconoce el estado actual de estas iniciativas, tras haberse anunciado la paralización de muchos proyectos motivados por la crisis del coronavirus.

esta ley, se han identificado muchos problemas para su implementación (Ablo y Overå 2015, Ablo 2015) e incluso algunas personas entrevistadas ponen de manifiesto que puede generar cuellos de botella en el propio desarrollo de la industria petrolífera, cuando no se encuentran en el mercado local servicios altamente especializados o cualificados. Por el contrario, otros entrevistados criticaban que la ley solo permitiera el desarrollo de servicios de bajo valor añadido, como servicios de limpieza o avituallamiento.

En el caso de Guinea Ecuatorial, la preocupación política por la generación de valor añadido no llegó hasta 2010, cuando se creó la Dirección General de Contenido Nacional en el marco del Decreto 170/2005 del 18 de agosto. Esta ley obliga a tener un determinado porcentaje de empleo local. No obstante, la Economist Intelligence Unit (2020) señala que uno de los posibles riesgos para las operaciones empresariales en el país es la elevada exigencia en el porcentaje de empleo local que, dada la escasa inversión en educación y formación, puede provocar falta de mano de obra cualificada y riesgo de interrupción de operaciones. Los requisitos exigidos por los marcos normativos difícilmente pueden ser cumplidos por microempresas y pequeñas empresas que, en muchos casos, desarrollan su actividad en el marco de la informalidad, con serias dificultades de financiación y bajos niveles formativos de sus trabajadores.

2.3. El gas natural y su relación con el desarrollo

Los yacimientos de hidrocarburos en aguas del golfo de Guinea, además de petróleo, contienen gas natural. Las implicaciones del petróleo y el del gas natural para el desarrollo de estos dos países es muy distinta: el petróleo tiene un marcado carácter de extraversión, es decir, orientado al abastecimiento del mercado internacional, mientras que el gas natural se destina en mayor medida al mercado local, en su condición de insumo para la generación de electricidad.

En Ghana, el 46,16 % del gas del yacimiento SGN, el 40,43 % de Jubilee y tan solo el 1,43 % de TEN se destinan a la exportación según el PIAC (2019), esencialmente a través de la planta de procesamiento de Atuabo, al oeste del país. El resto del gas se inyecta en las centrales de ciclo combinado que producen electricidad y una pequeña parte se sigue quemando. En Guinea Ecuatorial, los campos productores de gas natural están en las aguas territoriales de la isla de Bioko, concretamente en los campos de Alba y Alem. No hay datos públicos de los porcentajes destinados al mercado exterior y al nacional.

En Ghana, el 38,3 % de la electricidad se generaba a partir de gas natural en 2015 (10,4 % en 2013), según el Banco Mundial, sin que haya datos más actuales ni datos para Guinea Ecuatorial. En países con unos niveles de pobreza elevados, con núcleos de po-

blación rural aislados y sin acceso a la electricidad, el beneficio de la utilización del gas natural local se distribuye de manera desigual. En términos agregados, el acceso a la electricidad se ha incrementado en 18 puntos porcentuales en Ghana, hasta alcanzar el 82,4 % de la población total (un 67,3 % rural), mientras que, en Guinea Ecuatorial, los indicadores no solo son menores, sino que, lejos de haber habido avances, se ha producido un fuerte retroceso en el acceso a la electricidad para la población rural, si bien es cierto que esta es una minoría del total,¹³ según los datos del Banco Mundial (tabla 2).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población total								
Ghana	64,1	69,2	70,7	78,3	75,7	79,3	79,0	82,4
Guinea Ecuatorial	66,1	65,7	65,8	66,0	66,3	66,5	66,8	67,0
Población rural								
Ghana	42,0	51,5	50,8	64,0	60,4	66,6	65,3	67,3
Guinea Ecuatorial	10,1	7,6	7,2	6,9	6,7	6,6	6,6	6,6

Tabla 2

Población con acceso a la electricidad, en porcentaje

Fuente: Banco Mundial.

3 Las transformaciones asociadas a la industria petrolera

3.1. La secuencia de la enfermedad holandesa

Para la secuencia de la enfermedad holandesa, descrita en el epígrafe 2.1, requiere centrarse en el análisis de algunas variables clave como los tipos de cambio y la inflación, en tanto que el ingreso masivo de divisas en una economía puede generar la apreciación real de la moneda respecto de la divisa en la que coticen los recursos (dólar, por lo general) e inflación de demanda.¹⁴

Los niveles de inflación han sido erráticos en ambos países, aunque con una pronunciada tendencia decreciente. Según los datos de la UNCTAD, el crecimiento de los precios fue del 59,5 % en 1995, del 10,7 % en 2010 y del 9,8 % en 2018 en Ghana, mientras que, en Guinea Ecuatorial, la inflación se situó en el 19,9, el 7,8 y el 1,1 % en esos mismos tres años. El incremento de los precios en países con importantes cuellos de botella en materia de desarrollo (precarias infraestructuras de transporte o escasa competencia) difícilmente son achacables a un único motivo, dado que nos encontramos ante un problema estructural¹⁵ (Grunwald 1961, Sunkel 1958, Marchal 1959, Goux 1974). Por otro lado, las monedas nacionales —cedi en Ghana y franco CFA en Guinea Ecuatorial— se han depreciado,¹⁶ aunque si bien es cierto que el franco CFA de África Central se apreció entre 2002 y 2008 de forma importante respecto

13 En 2020, el 57,3 % de la población es urbana en Ghana, porcentaje que se eleva al 73,1 % en Guinea Ecuatorial.

14 Se entiende por «inflación de demanda» aquella que está provocada por un excesivo crecimiento de la demanda de bienes y servicios, superando la capacidad productiva de la economía.

15 En Sampedro y Berzosa (2012), se puede ver una reflexión sobre la inflación estructural y las sustanciales diferencias con la inflación de demanda y oferta.

16 Realmente, la depreciación/apreciación se da entre el euro y el dólar, pero, dado que hay un tipo de cambio fijo entre el franco CFA y el euro, el hecho es que repercute en la misma magnitud en la relación franco CFA-dólar. El Banco Central de Francia tenía acuerdos monetarios con sus excolonias y, si bien Guinea Ecuatorial nunca fue colonia francesa, se unió a dichos acuerdos en 1995. En 1999, con la entrada en vigor de la eurozona, el Banco Central Europeo asumió dichos acuerdos, pese a que el garante último de la moneda continúa siendo Francia (Pigeaud y Sylla 2018).

al dólar, según los datos de la UNCTAD. No obstante, no se puede establecer una relación de causalidad entre la industria del petróleo y la evolución de los tipos de cambios. Hay que recordar que, en el caso de Guinea Ecuatorial, la política monetaria es competencia del Banco Central de África Central, y este mantiene un acuerdo monetario con el Banco Central Europeo, con un tipo de cambio fijo entre el euro y el franco CFA. En referencia a Ghana, el escenario macroeconómico complejo y la firma de sendos memorandos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha provocado la ejecución de una política monetaria de naturaleza restrictiva, con medidas como la imposibilidad de financiar el déficit con la emisión de deuda pública y la prohibición de la monetización del déficit. Graham *et al.* (2019) concluyen que la política monetaria de los últimos años en Ghana ha permitido escapar de la enfermedad holandesa. Por lo tanto, el denominado «efecto de gasto» ligado a la enfermedad holandesa, y producido por la pérdida de competitividad como resultado de la apreciación de la moneda, no parece estar presente.

Una política recurrente para el manejo de los efectos macroeconómicos de los ingresos extraordinarios procedentes de las exportaciones ha sido la creación de fondos soberanos. Experiencias como la de Noruega muestran que la gestión eficiente y transparente de estos fondos puede contribuir no solo a mitigar los efectos de la enfermedad holandesa, sino a incrementar los niveles de bienestar de la población (Okpanachi y Andrews 2012). Ghana ha creado el Ghana Heritage Fund (GHF) y el Ghana Stabilisation Fund (GSF). En la propia ley con la que se regula la actividad petrolera en Ghana (PRMA 2011), se determina la creación de estos dos fondos soberanos, a fin de redirigir parte de los fondos procedentes de la industria extractiva para el desarrollo del país y las generaciones venideras. En el período 2011-2019, el estado ha recaudado 4970 millones de dólares, de los cuales el 22 % ha ido al Ghana Stabilisation Fund y el 9 % al Ghana Heritage Fund (PIAC 2019).

No obstante, existen críticas respecto de la gestión de los recursos y su impacto en el desarrollo, como muestran las aportaciones de autores como Gyeyir (2019) o Thomas Kojo (2019), quienes ponen de manifiesto la gran utilización que se ha hecho de los recursos para el pago de la deuda, así como la injerencia política sobre la empresa petrolera estatal (GNPC). A pesar de ello, reconocen que el desempeño ha sido mejor que si no se hubiera regulado. Por su parte, Guinea Ecuatorial ha creado el Fonds pour les générations futures, el cual está fuertemente ligado a la familia Obiang y, junto con el fondo soberano del Chad, se suele poner como ejemplo de fracaso (Santiso 2012).

Los teóricos de la enfermedad holandesa también se centran en la evolución de los diversos sectores productivos; en tanto que, de darse dicho fenómeno, se registrará una depresión del sector exportador tradicional (en este caso, es el sector primario), así como un fuerte impulso de los servicios no transables internacionalmente. En el caso de Ghana, se observa la creciente importancia

del comercio, restauración, transporte y telecomunicaciones, mientras que, en Guinea Ecuatorial, también crece la construcción, a la par que la caída del sector primario es mucho más abultada que en Ghana (gráfico 3). Esta aproximación nos acerca al análisis del efecto de asignación de los recursos anteriormente señalado.

Las actividades tradicionales como la agricultura y la pesca se han visto fuertemente afectadas en el territorio más próximo a las plataformas en aguas profundas;¹⁷ en el primer caso, por la rivalidad sobre los usos de la tierra entre la construcción y la agricultura, debido a la fuerte expansión de la urbanización. En el caso de la pesca, los efectos negativos derivan de la necesidad de fijar un área de exclusión pesquera en torno a las plataformas, así como por el impacto medioambiental negativo que se produce sobre las aguas. No obstante, esta posición no es compartida por las empresas petroleras y, en algún caso, el Gobierno, los cuales señalan que los problemas de dicho sector derivan de la sobreexplotación de los recursos pesqueros.¹⁸

Otros autores han estudiado los impactos sobre las personas más vulnerables, que difícilmente encuentran trabajo en la industria petrolera, y particularmente sobre las mujeres, más desprotegidas y con menores oportunidades de empleo en la industria petrolera (Adusah-Karikari 2015, Peprah 2011).¹⁹ En el caso de Guinea Ecuatorial, también se ha documentado el impacto negativo sobre la pesca. En este caso, el problema reportado es la existencia de barreras policiales y militares (patrullas) en el mar, que desempeñan una función similar a los puestos de control de carreteras, bloqueando el acceso a determinadas zonas de seguridad y extorsionando a los pescadores para obtener una parte de sus capturas. El aumento del patrullaje como respuesta a algunas incursiones armadas del delta del Níger en los últimos tiempos ha significado que menos pescadores artesanales se atrevan a ir al mar. También se ha documentado el impacto sobre las mujeres; en tanto que, en buena medida, se empleaban como vendedoras de pescado (Campos Serrano 2013).

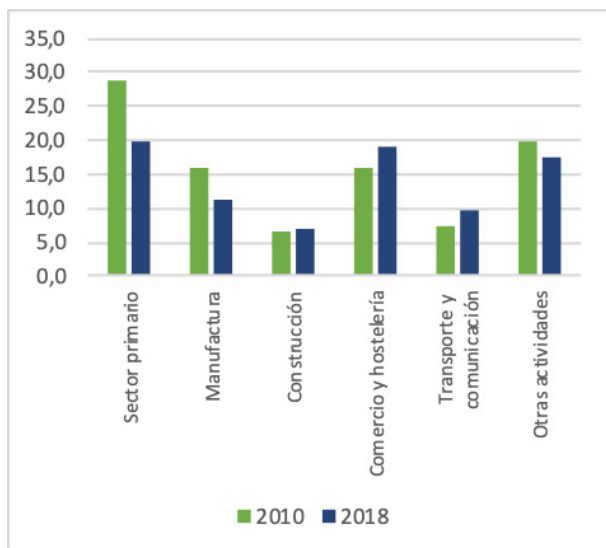
En sentido contrario, encontramos los efectos sobre los bienes y servicios no transables internacionalmente, pudiendo destacar la construcción. En Ghana, esta pasó de generar 2540 millones de dólares en 2010, según reflejan los datos de las cuentas nacionales publicadas por Naciones Unidas, a 5445 millones en 2013, cifra más elevada desde el inicio de la explotación petrolera. En términos de importancia relativa, esta saltó del 6,5 % en 2010 al 9,31 % del PIB en 2015 (su valor máximo). Se ha dado un rápido crecimiento del urbanismo, orientado a dar respaldo a los movimientos de trabajadores, que requiere la explotación de los pozos y la industria conexas (Obeng-Odoom 2014b, 2014c). En Guinea Ecuatorial los datos, recopilados por Naciones Unidas, muestran un fenómeno de expansión de la construcción, concentrado esencialmente en el período 2009-2015, donde llegó a suponer entre el 16,8 % en 2009 y el 9,3 % del PIB en 2015 que, como en Ghana, se ha beneficiado de la

17 Las zonas costeras de Sekondi-Takoradi en Ghana y Malabo en la isla de Bioko y en Cogo, en las proximidades del río Muni, en Guinea Ecuatorial.

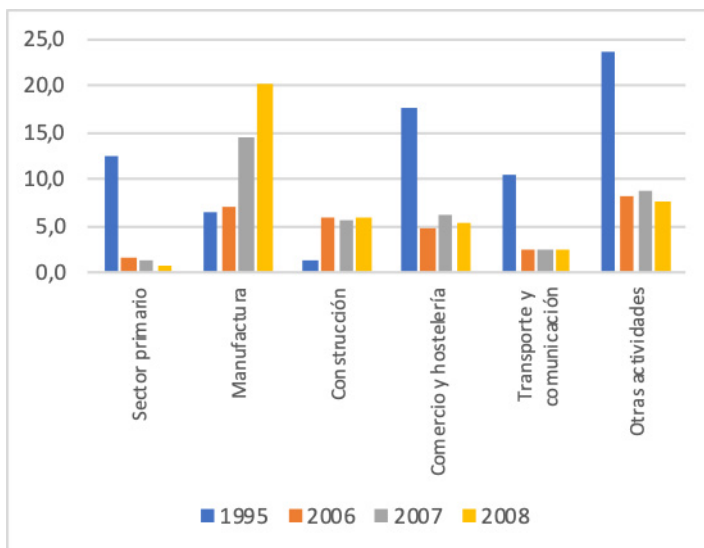
18 Este debate queda reflejado en las aportaciones de Adjei y Overå (2019); concretamente, para el estudio de la proliferación del Sargassum (alga flotadora) por Ackah-Baidoo (2013) y también desde la perspectiva de la rivalidad entre pesca y petróleo (Owusu 2018, Obeng-Odoom 2014a).

19 El impacto sobre las mujeres de la industria petrolera fue el tema de un seminario celebrado en Acra en junio de 2019, al que asistieron las autoras de este artículo, recogiendo las opiniones de las participantes; entre ellas, de asociaciones de la sociedad civil.

Ghana



Guinea Ecuatorial



Nota: los datos para Ghana son de 2010, inicio de las actividades petroleras, y 2018 y, para Guinea Ecuatorial, para 1995, inicio de las actividades petroleras, 2006 y 2007, con el fin de reflejar el efecto del cambio metodológico de las Cuentas Naciones, y 2018, último año del período estudiado.

Gráfico 3

Selección de sectores productivos en Ghana y Guinea Ecuatorial.

En porcentaje sobre el total

Fuente: UNCTADstat.

demanda de vivienda por parte de los intensos movimientos migratorios del campo a la ciudad y a la llegada de población extranjera. En este caso, se ha documentado el incremento de la concentración de la propiedad de la tierra, consecuencia de las expropiaciones arbitrarias que se han llevado a cabo (Campos Serrano 2013). La falta de planificación ante los desplazamientos de personas está produciendo importantes tensiones urbanísticas, plasmadas en el mantenimiento de altos porcentajes de población que viven en tugurios (un 37,9 % en Ghana y un 66,2 % en Guinea Ecuatorial, según el Banco Mundial).

Las autoridades ghanesas buscan impulsar la industria, sector que ha ido perdiendo importancia relativa, a través de programas como «one district, one factory». A su vez, con este programa, se pretende contrarrestar la fuerte concentración de la actividad económica en el eje Acra-Sekondi-Takoradi. No obstante, las entrevistas realizadas en Ghana han permitido identificar fuertes críticas a este programa por beneficiar, de forma mayoritaria, a grupos empresariales chinos y por la falta de transparencia en la selección de proyectos, entre otras razones. La política industrial de Guinea Ecuatorial es competencia del Ministerio de Industria y Energía, sin que exista transparencia informativa de sus objetivos ni de sus instrumentos. En 2007, se estableció el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, según el Instituto Nacional de Estadística (INEGE), con el fin de apoyar a la industria. En ese mismo año, una misión técnica del Fondo Monetario Internacional (IMF 2010) estableció las pautas para que las cuentas nacionales se ajustaran a la clasificación industrial internacional uniforme de todas las acti-

vidades económicas (CIU), Rev. 3, lo cual se refleja en un incremento de las manufacturas a partir de entonces, al clasificar como tales a algunas actividades que, previamente, no se incluían en esta. Desde entonces, los datos de la industria manufacturera se han situado en torno al 20-25 % del valor agregado bruto (VAB).

3.2. Las transformaciones políticas y la industria extractiva

Otra perspectiva de análisis es la relación entre el extractivismo y el orden político, desarrollada por los teóricos del *rent-cycling* y el Estado rentista, mencionadas en el epígrafe 2.1. Las experiencias de Ghana y Guinea Ecuatorial son radicalmente diferentes. Mientras que el primero es uno de los países del África subsahariana donde la democracia y la alternancia en el poder está más consolidada, Guinea Ecuatorial está gobernada por la saga familiar de Nguema,²⁰ en el poder desde la independencia de España en 1968.

En Ghana, la victoria en segunda vuelta de John Kufuor, del Nuevo Partido Patriótico (NPP, por sus siglas en inglés), en el año 2000, supuso la primera alternancia de poder entre presidentes de distintos partidos desde la independencia. Durante su Gobierno, se produjeron los primeros hallazgos de petróleo. Un año más tarde, en 2008, el NPP perdió las elecciones, llegando al poder John Atta-Mills, del Congreso Nacional Democrático (NDC, por sus siglas en inglés). Durante su mandato (2009-2012) y, posteriormente, el de John Mahama (2012-2017), del mismo partido, tuvieron lugar las primeras fases de explotación de los hidrocarburos y el gran desarrollo legislativo dado, orientado a la gestión de los recursos. Asimismo, se realizó una consulta pública en 2010 a diversos grupos de la sociedad civil, para recoger el sentir del pueblo sobre los posibles impactos de la industria del petrolero. Esto puede ser interpretado como una forma de aproximación a visibilizar el contrato social entre el Estado y los ciudadanos, en la línea de minimizar los posibles efectos adversos anunciados por las aportaciones teóricas del estado rentista.

En 2017, se produce nuevamente una alternancia en el poder con el triunfo nuevamente del NPP, encabezado por Nana Akufo-Addo, quien ha revalidado su puesto en las elecciones de diciembre de 2020. La democracia de Ghana se ha presentado como un baluarte contra los peores impactos de la extracción de petróleo y así lo expresó ampliamente la prensa durante los primeros años de desarrollo de la industria de los hidrocarburos. La existencia misma de un debate sobre estas cuestiones es una prueba de la apertura democrática del orden político ghanés. Podría asumirse que la alternancia en el poder es, a su vez, una garantía de fortaleza de la propia democracia, y de ahí deducirse que también de la buena gestión de los recursos. Sin embargo, los académicos ghaneses entrevistados son, en general, menos optimistas y no existe un consenso. Muestran su preocupación por la perversión de visiones

20 En la actualidad, está encabezada por Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, el dictador más longevo de África, en el poder desde el golpe de Estado liderado por él mismo en 1979.

cortoplacistas, resultado de la alternancia en el poder, priorizando los réditos en el período electoral, en el que el partido en cuestión se mantiene en el Gobierno.

Por el contrario, en Guinea Ecuatorial, no hay alternancia del poder, pese a que la Constitución de 1991 estableció un sistema multipartidista que, en la actualidad, reconoce a 13 partidos, además del Partido Democrático de Guinea Ecuatorial (PDGE), partido en el Gobierno desde su creación en 1987. Si bien hay elecciones periódicas para la Asamblea Legislativa, la presidencia y los ayuntamientos, la familia Nguema ha sido acusada en todas las ocasiones de manipulación de las elecciones, falseamiento de los resultados y represión a la oposición (Free House 2020, Naciones Unidas 2019, Adisi 2018). Asimismo, se ha ido articulando un entramado de intereses compartidos entre agentes económicos y políticas destinadas a fortalecer tanto la posición política como el enriquecimiento personal de las élites. Estos comportamientos se canalizan a través de la captación de puestos de relevancia política para familiares y amigos del presidente, a la vez que las agencias de contratación que actúan como intermediarias en la industria petrolera actúan como instrumentos de exclusión de los opositores del mercado de trabajo (Campos Serrano 2013).

Coincidiendo con los primeros años de explotación petrolera en Guinea Ecuatorial, los donantes internacionales, especialmente los Gobiernos español y estadounidense, cortaron su apoyo financiero a la transición política.²¹ El Gobierno guineoecuatorial reaccionó con el objeto de recuperar la financiación externa con la celebración de elecciones locales, que se tildaron de «más libres y justas» en septiembre de 1995, lo que se tradujo en que la oposición, agrupada en la Plataforma de Oposición (POC), ganó 19 de los 27 ayuntamientos, aunque finalmente el Gobierno solo reconoció el triunfo de nueve de ellos (Abaga Edjang 1997, Escribano 1999). Pero esta tónica no se ha repetido. El partido del presidente ha obtenido más del 95 % de los votos en las múltiples elecciones que han tenido lugar, acompañado solo de tímidas denuncias, lo que pone de manifiesto la estrecha relación entre el petróleo y la tolerancia a prácticas no democráticas. Las próximas elecciones presidenciales en Guinea Ecuatorial están previstas para 2022, precedidas un año antes de elecciones legislativas. El actual presidente está posicionando a su hijo Teodoro Obiang Mangué como su sucesor, si bien las disputas en torno al poder no son menores (IEU 2020).

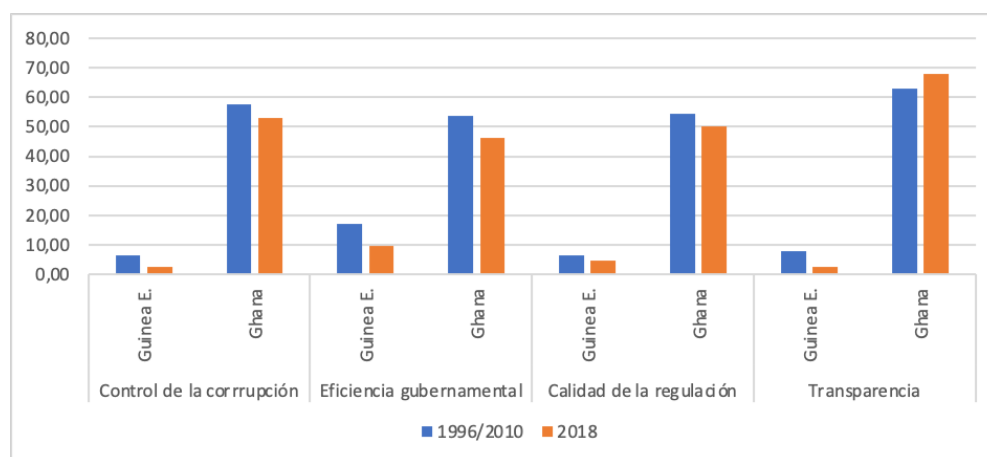
Pero no solo la alternancia en el poder es importante, sino el propio funcionamiento de las instituciones democráticas. En este punto, existen también grandes diferencias entre los dos países analizados. La calidad de las instituciones es radicalmente diferente en Ghana y Guinea Ecuatorial (gráfico 4). Las aportaciones teóricas sobre *rent-cycling* alertan sobre los efectos perversos de la debilidad institucional sobre la apropiación de las rentas de los recursos naturales, de forma que, a mayor debilidad, mayor posibilidad de

21 La Unión Europea suspendió la ayuda oficial al desarrollo entre 1992 y 1997; Estados Unidos cerró su embajada en 1994, reabriéndose en 2004, y el FMI suspendió sus programas en 1996.

que los recursos se desvíen hacia intereses privados, alejados del interés general de la población y del desarrollo del país.

En Ghana, se observa un cierto empeoramiento de algunos indicadores de calidad institucional desde el inicio de la explotación de los hidrocarburos. Sin embargo, hay una importante excepción: la transparencia. Ello puede ser reflejo del esfuerzo realizado para articular un entramado legal e institucional en torno a la industria petrolera que lo pudiera alejar de la maldición de los recursos. La propia ley obliga a publicar los beneficios de la industria petrolera en Internet y en la prensa local. Siguiendo el modelo de Noruega y las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de gobernanza (IMF 2007), Ghana ha establecido numerosas instituciones que acompañan a la industria extractiva, destacando el Public Interest and Accountability Committee (PIAC) creado en 2011, como indicaba la sección 51 de la Ley de 2011. Además, Ghana es parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, en sus siglas en inglés) desde 2007 y tiene reconocido un nivel de *meaningful progress*.²²

En Guinea Ecuatorial, los indicadores son mucho peores que los de Ghana y, además, han empeorado sin excepción. No solo la información es escasa en relación con la gestión de los hidrocarburos, sino que, cuando está disponible, está atrasada e incompleta, cuando no es contradictoria. Guinea Ecuatorial se unió a la EITI en 2008, pero dos años después fue expulsada, debido a que no se había presentado la información necesaria para su validación y, pese a pedir una prórroga, no se consideró que esta estuviera motivada. De hecho, The Economist Intelligence Unit (2020) encuentra que uno de los mayores riesgos a los que se enfrentan los inversores son las posibles denuncias que tengan por sobornos a funcionarios del país.



Nota: los datos para Ghana son de 2010 y 2018 y los datos de Guinea Ecuatorial son de 1996 y 2018.

Gráfico 4

Indicadores de gobernabilidad en Ghana y Guinea

Fuente: Banco Mundial.

22 Los niveles existentes son: *satisfactory progress, meaningful progress e inadequate progress/suspended*. Ghana ha pasado dos validaciones positivas (2017 y 2019) y está pendiente una tercera que se está desarrollando desde febrero de 2020.

En la bibliografía, se centra la atención también en el rol de una sociedad civil fuerte, que contribuya a mantener el contrato social entre el Estado y la ciudadanía. En Ghana, poco después de los primeros hallazgos, se comenzaron a organizar consultas a la población y se crearon diversas plataformas, con el fin de evitar una suerte de «maldición de los recursos». Todo esto lleva a autores como Kopinski *et al.* (2013) a sostener que «Ghana ha desarrollado un marco institucional fuerte y bien diseñado que aumenta sus posibilidades de escapar de la llamada maldición de los recursos naturales». Por el contrario, en Guinea Ecuatorial, no hay contrapoderes con capacidad para hacer frente al monopolio en el uso del poder para sus intereses particulares que hace la familia Nguema, dado que los grupos opositores y las iniciativas de la sociedad civil son rápidamente acalladas a través de violaciones sistemáticas de los derechos humanos (Williams 2011, Campos Serrano 2013). En los informes periódicos que realiza Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los derechos humanos se pone de manifiesto, por ejemplo, la necesidad de avanzar en la independencia del poder judicial o establecer un marco seguro para los defensores de los derechos humanos, los miembros de la oposición y los periodistas, entre otros.²³

4 La integración regional de las economías petroleras

El debate sobre la extraversión versus integración regional ha sido recurrente en la Academia, máxime al referirse a economías especializadas en la exportación de recursos naturales, de forma que analizaremos la relación de Ghana y Guinea Ecuatorial con su entorno más cercano y las modificaciones que se han dado como consecuencia de la explotación petrolera.

Ghana y Guinea Ecuatorial comparten las aguas del golfo de Guinea, pero no pertenecen a las mismas organizaciones regionales, excepto la Unión Africana. Ghana participa en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), que conforma una zona de libre comercio desde 1995, si bien es incompleta en tanto que el proceso de liberalización es paulatino, pese a la existencia de un arancel común desde 2013. Por su parte, Guinea Ecuatorial pertenece a la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC/ECCAS) creada en 1999.

En el caso de Ghana, el petróleo no ha cambiado su importancia dentro de la CEDEAO/ECOWAS: Nigeria sigue siendo el poder hegemónico. No obstante, gracias al ejercicio del *soft power* como instrumento diplomático, Ghana ha obtenido la Secretaría del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf, según sus siglas en inglés y francés, respectivamente), que se localizará en

23 Se pueden consultar todos los detalles en <https://uhri.ohchr.org/es/buscar-recomendaciones-de-derechos-humanos>.

Acra. Este megaproyecto de integración tiene una importancia singular. Nacido de la Agenda 2063 de la Unión Africana, en primera instancia, se centra en la liberalización comercial, pero recoge una agenda de transformación económica mucho más ambiciosa (Bidaurratzaga *et al.* 2020).

Por el contrario, la extracción de petróleo sí ha cambiado la posición de Guinea Ecuatorial dentro de las organizaciones regionales, ya que ahora es uno de los principales actores en términos económicos de la zona. Esto le ha permitido imponer ciertos cambios en la CEEAC/ECCAS y en el Banco de Estados de África Central (BEAC). Un ejemplo de ello es haber conseguido el nombramiento de un guineano (Lucas Abaga Nchama) como gobernador de dicho banco entre 2008 y 2017. Asimismo, tuvo la presidencia de la Unión Africana en 2011 (de carácter anual), lo que, *de facto*, supuso un importante reconocimiento internacional al régimen de Teodoro Obiang Nguema y formará parte de la AfCFTA/ZLECAf, anteriormente mencionada.

Un rasgo común en ambos casos es que la extracción de petróleo no juega a favor de la integración regional en términos comerciales. Las exportaciones de Ghana tienen como destino principal China, Suiza, India y Sudáfrica (2019), países con los cuales las exportaciones crecen por encima de la media desde 2015 según los datos del International Trade Center. El comercio intrarregional es muy escaso, aunque las cifras subestiman la importancia del contrabando y la falsificación de facturas (Economist Intelligence Unit 2020). Ghana tiene suscrito un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea en el marco del Acuerdo de Cotonú, vigente desde 2016, que puede considerarse provisional, a la espera de un acuerdo interregional amplio entre la Unión Europea, CEDEAO/ECOWAS y Mauritania (Colom-Jaén 2020). Además, forma parte del Sistema Global del Sistema Generalizado de Preferencias (en este caso, en el SGP plus) para países en desarrollo que integra a un conjunto amplio de países, pero no a Guinea Ecuatorial. Por su parte, las exportaciones de Guinea Ecuatorial tienen como destinos principales China, India, España y Estados Unidos (datos del International Trade Center para 2019), a la vez que se están dando fuertes incrementos de las ventas a Pakistán, Filipinas, Santo Tomé y Príncipe. No está integrado en el SGP ni tiene firmado ningún acuerdo de libre comercio con terceros países.

El marco jurídico de CEDEAO/ECOWAS permite la libre circulación de personas entre sus socios,²⁴ lo cual podría facilitar la llegada de trabajadores a Ghana atraídos por la industria petrolera y sus actividades conexas. En Ghana y, particularmente, en Guinea Ecuatorial se han incrementado los residentes extranjeros desde 1990 y están fuertemente concentrados por países de origen. Tres cuartas parte de los trabajadores extranjeros en Guinea Ecuatorial proceden de tan solo cuatro países (Francia, Santo Tomé y Príncipe, España y Camerún), sin cambios desde 1990,²⁵ según los datos de

24 Estos son Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone y Togo.

25 Los inmigrantes en Guinea Ecuatorial han pasado de 2740 personas en 1990 a 8658 en 2010 y a más de 220 000 personas (de los cuales, aproximadamente, 170 000 hombres) en 2017. En Ghana, estas cifras fueron de 164 851 inmigrantes en 1990, 337 017 en 2010 y casi 420 000 personas, repartidos de forma similar según sexo, en 2017. La población inmigrante en Ghana es del 1,4 % del total, según los datos para 2017 de la United Nations Population Division, aunque no ha supuesto un incremento de su importancia relativa sobre el total de la población. Sin embargo, en Guinea Ecuatorial la población extranjera alcanzó el 17,5 % del total, mayoritariamente masculina y con un mayor dinamismo particularmente después de 2010.

United Nations Population Division; es decir, la industria del petróleo no parece estar favoreciendo la integración regional a través de la fuerza de trabajo. En Ghana, la inmigración está un poco más diversificada y ha habido ligeros cambios antes y después del inicio de las actividades petroleras. Los migrantes proceden, mayoritariamente, de países vecinos (Togo, Nigeria, Burkina Faso, Costa de Marfil, etc.), que se incorporan al mercado de trabajo. En Ghana, algunos investigadores entrevistados alertan sobre el incremento de la inseguridad (o percepción de esta) relacionado con la mala gestión de los movimientos migratorios, que preocupa, si es que ello pudiera derivar en sentimientos xenófobos. En el caso de Guinea Ecuatorial, los inmigrantes entrevistados durante el trabajo de campo lamentaron las agresiones, detenciones, maltratos y robos que sufren periódicamente a manos de la Policía, hechos que ratifican los informes sobre derechos humanos (*Office of the High Commissioner on Human Rights* 2007, Campos Serrano 2013, Naciones Unidas 2019). Los hostigamientos y expulsiones se incrementaron después de las incursiones militares del extranjero, como el complot mercenario de 2004 y los ataques del delta del Níger en 2007 y 2009, pero también en vísperas de la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Malabo en junio de 2011.

La aparición de los hidrocarburos en aguas profundas, además, ha dado lugar a litigios internacionales, con el fin de aclarar las fronteras marítimas, en tanto que el mar ha adquirido un importante valor económico. Ghana y Costa de Marfil tuvieron un conflicto por las aguas territoriales, que fue resuelto por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, a favor de Ghana en 2017. También Guinea Ecuatorial tiene abierto un conflicto con Gabón por la bahía de Corisco, donde se encuentra la isla de Mbañe y donde abundan los hidrocarburos. Tras la mediación de Naciones Unidas, que se prolongó durante más de diez años, ambos países han aceptado que sea la Corte Internacional de Justicia la que resuelva al litigio optando, por lo tanto, por medios pacíficos. No existe aún una resolución al respecto.

5 Algunas reflexiones finales

El análisis comparado de la industria extractiva en Ghana y Guinea Ecuatorial y la constatación de similitudes y diferencias entre ambas experiencias nos permiten reflexionar sobre la relación entre industria petrolera y desarrollo en economías subdesarrolladas de tamaño pequeño. Pese a compartir las críticas existentes respecto a las limitaciones teóricas de la maldición de los recursos, particularmente en cuanto a su determinismo, esta aproximación resulta de utilidad para reflexionar sobre la relación entre la indus-

tria del petróleo y el desarrollo. La experiencia de Ghana y Guinea Ecuatorial nos permite aportar alguna idea en este debate.

En primer lugar, la diversificación de la estructura productiva resulta esencial para aminorar la vulnerabilidad de las economías. La fuerte concentración de la economía ecuatoguineana en torno a la explotación de los hidrocarburos la hace muy dependiente de la evolución del mercado petrolero mundial, de las decisiones de las empresas transnacionales e incluso de las políticas encaminadas a reducir el peso del petróleo en la matriz energética mundial.

Un segundo elemento, muy vinculado al anterior, es la importancia de la capacidad que existe en un país de articular encadenamientos productivos entre la actividad extractiva y el entramado local, en términos de creación de empleo y de valor. Esta no es una labor menor. Si bien tanto Ghana como Guinea Ecuatorial tienen un desarrollo reglamentario en torno a la incorporación de contenido local en la cadena de producción de los hidrocarburos, hay evidencias que muestran que ello no es suficiente. Los cuellos de botella, así como la falta de formación y cualificación de la fuerza de trabajo, el excesivo peso de la economía informal o las trabas burocráticas, entre otros elementos, pueden terminar impidiendo alcanzar el objetivo perseguido.

En tercer lugar, no hay que ignorar la importancia de la gestión macroeconómica de los ingresos extraordinarios. En referencia a ello, no se trata solo de hacer una supervisión prudencial de las rentas petroleras, encaminada a evitar la excesiva apreciación de las monedas nacionales o la inflación, sino que, además, ha de ser eficiente y transparente. En este sentido Ghana ha creado dos fondos soberanos, con los que se persigue la estabilización macroeconómica y la financiación de ciertas brechas de desarrollo, en materia de financiación de infraestructuras impulsadoras del desarrollo económico y social. La experiencia del fondo soberano de Guinea Ecuatorial, por su parte, se muestra muy poco transparente, lo cual termina repercutiendo negativamente en que estos fondos sirvan para impulsar el desarrollo y el bienestar.

En referencia al orden político, la calidad democrática es determinante, en tanto que contribuye a aminorar los posibles comportamientos de apropiación de rentas en beneficio particular de una minoría. La importancia en la alternancia en el poder suele ser presentada como una fortaleza de la democracia aunque, en Ghana, se ha identificado un temor al cortoplacismo de los gobernantes en el establecimiento de los objetivos, conscientes de su temporalidad en el poder. En este sentido, los debates sobre el «modelo petrolero» deberían ser considerados como políticas de Estado, en torno a las cuales fuera posible entablar acuerdos a medio y largo plazo. Por el contrario, la escasa capacidad democrática (o la ausencia de ella) facilita los comportamientos de *rent-cycling* y de Estado rentista. El caso de Guinea muestra múltiples características en este

sentido, derivadas de la convergencia de intereses comunes entre altos cargos del Gobierno, las élites locales y las empresas extranjeras. Cualquier iniciativa de oposición o de defensa de los derechos humanos es neutralizada por los propios medios a disposición del poder. La resistencia del clan de Nguema a avanzar en la democratización del país y la transparencia en la toma de decisiones parece estar directamente relacionada con el miedo a perder el control de la principal fuente de rentas en el país.

6 Agradecimientos

El artículo se ha realizado en el marco de la red Amenet, «The European Union, Mediterranean and Africa integration in the Global Age», Jean Monnet Network.

7 Bibliografía

- ABAGA EDJANG F (1997). La ayuda externa en el desarrollo de Guinea Ecuatorial. La Catarata, Madrid.
- ABLO AD (2015). Local content and participation in Ghana's oil and gas industry: Can enterprise development make a difference? *The Extractive Industries and Society* 2(2):320-327.
- ABLO AD, OVERÅ R (2015). Networks, trust and capital mobilisation: challenges of embedded local entrepreneurial strategies in Ghana's oil and gas industry. *The Journal of Modern African Studies* 53(3):391-413.
- ACKAH-BAIDOO A (2012). Enclave development and «offshore corporate social responsibility»: implications for oil-rich sub-Saharan Africa. *Resources Policy* 37 (2):152-159.
- ACKAH-BAIDOO A (2013). Fishing in troubled waters: oil production, seaweed and community-level grievances in the Western Region of Ghana. *Community Development Journal* 48(3):406-420.
- ADISI, AIDS-FREE WORLD, ASODEGUE, APDHE, CEID-GE, CESGE, EG JUSTICE, NEWSeta (2018). Guinea Ecuatorial Examen Periódico Universal: Tercer Ciclo 33va Sesión. Informe sobre la situación de los derechos civiles y políticos en Guinea Ecuatorial.
- ADJEI M, OVERÅ R (2019). Opposing discourses on the offshore coexistence of the petroleum industry and small-scale fisheries in Ghana. *The Extractive Industries and Society* 6(1):190-197.
- ADUSAH-KARIKARI A (2015). Black gold in Ghana: Changing livelihoods for women in communities affected by oil production. *The Extractive Industries and Society* 2(1):24-32.
- AMPONSAH-TAWIAH K, DARTEY-BAAH K (2011). The mining industry in Ghana: a blessing or a curse. *International Journal of Business and Social Science* 2:62-69.
- AUTY R (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*. Routledge, Londres.
- AUTY R. (2008). *Political Economy of African Mineral Revenue Deployment. Angola, Botswana, Nigeria and Zambia Compared*, WP 28/2008. Real Instituto Elcano, Madrid.
- BEBLAWI H, LUCIANI G (eds.) (1987). *The Rentier State*. Croom Helm, Nueva York.
- BEBLAWI H, LUCIANI G (eds.) (2015). *The Rentier State*. Routledge.

- BIDAURRATZAGA-AURRE E, COLOM-JAÉN A, MARÍN EGOSCOZÁBAL A (2020). Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana. *Iberoamerican Journal of Development Studies*. En prensa.
- BRUNNSCHWEILER CN, BULTE EH (2008). The resource curse revisited and revised: A tale of paradoxes and red herrings. *Journal of environmental economics and management* 55(3):248-264.
- CAMPOS SERRANO A (2013). Extraction offshore, politics inshore, and the role of the State in Equatorial Guinea. *Africa: Journal of the International African Institute* 83(2):314-339.
- CIA (2020). *World Factbook*.
- COLOM-JAÉN A (2020). Las relaciones económicas UE-África en la era post-Cotonú. En: Domínguez I, Aimé E (coords.). *Informe África 2020*. Fundación Alternativas, MadridFundación Alternativas, pp. 22-36.
- COLOM-JAÉN A, CAMPOS-SERRANO A (2013). Oil in Chad and Equatorial Guinea: Widening the focus of the resource curse. *The European Journal of Development Research* 25(4):584-599.
- CORDEN WM, NEARY JP (1982). Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. *The economic journal* 92(368):825-848.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2020). Informe de país. Ghana. EIU.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2020). Informe de país. Guinea Ecuatorial. EIU.
- ESCRIBANO G (1999). Guinea Ecuatorial: de la ayuda al petróleo. *Revista Meridiano CERI* 26:12-16.
- FERGUSON J (2006). *Global shadows: Africa in the neoliberal world order*. Duke University Press.
- FREE HOUSE (2020). *Freedom in the World: Equatorial Guinea Country Report*. Free House.
- GOUX C (1974). Oú en sommes-nous? JC. Lattès, París, pp. 59-67.
- GRAHAM E, ACKAH I, ANDREWS N, VAN GYAMPO RE (2019). Escaping the «Oil Curse»: Is Ghana on the right path? *The African Review* 46(1):235-263.
- GRAHAM E, VAN GYAMPO RE, ACKAH I, ANDREWS N (2019). An institutional assessment of the public interest and accountability committee (PIAC) in Ghana's oil and gas sector. *Journal of Contemporary African Studies* 37(4):316-334.
- GRUNWALD J (1961). La escuela estructuralista, estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno. *El Trimestre Económico*, julio-septiembre.
- GYEYIR DM (2019). The Ghana Stabilisation Fund: Relevance and Impact so far. *Energy Policy* 135.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2007). *Guide on Resource Revenue Transparency*. IMF.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2010). *Republic of Equatorial Guinea: 2010 Article IV Consultation*. Country Report No. 10/103.
- JENSEN N, WANTCHEKON L (2004). Resource wealth and political regimes in Africa. *Comparative political studies* 37(7):816-841.
- KARL TL (1997). *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states* (vol. 26). University of California Press.
- KARL TL (2005). *Understanding the Resource Curse. Covering Oil. A Reporters Guide to Energy and Development*. Open Society Institute, Nueva York, pp. 21-26.
- KOPINSKI D, POLUS A, TYCHOLIZ W (2013). Resource Curse or Resource Disease? Oil in Ghana. *African Affairs* 112:583-301.
- KRUGMAN P (1987). The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies. *Journal of development Economics* 27(1-2):41-55.
- LEDERMAN D, MALONEY WF (2007). *Natural Resources. Neither Curse nor Destiny*, Stanford, University Press, Stanford, pp. 1-12.
- MAHDAVY H (1970). The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States. The case of Iran. En: Cook MA (ed.). *Studies in the Economic History of Middle East*, Oxford UP.
- MARCHAL A (1959). *Systèmes et structures économiques*. PUF, París.
- MCFERSON HM (2009). Governance and hyper-corruption in resource-rich African countries. *Third World Quarterly* 30(8):1529-1547.

- NACIONES UNIDAS (2019). Observaciones finales sobre Guinea Ecuatorial en ausencia de su informe inicial. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Naciones Unidas.
- OBENG-ODOOM F (2014a). Black Gold in Ghana: Crude Days for Fishers and Farmers? *Local Environment* 19(3):259-282.
- OBENG-ODOOM F (2014b). Oil, sex, and temporary migration: the case of Vienna City, Sekondi-Takoradi, Ghana. *The Extractive Industries and Society* 1(1):69-74.
- OBENG-ODOOM F (2014c). Oiling the Urban Economy: land, labour, capital, and the state in Sekondi-Takoradi, Ghana. Routledge.
- OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS (2007). Report of the Working Group on Arbitrary Detention: Mission to Equatorial Guinea, 8-13 July, A/HRC/7/4/Add.3.
- OKPANACHI E, ANDREWS N (2012). Preventing the oil «resource curse» in Ghana: Lessons from Nigeria. *World Futures* 68(6):430-450.
- OWUSU B (2018). Doomed by the «Resource Curse?». Fish and Oil Conflicts in the Western Gulf of Guinea, Ghana. *Development* 61(1-4):149-159.
- PEPRAH JA (2011). Women, livelihood and oil and gas discovery in Ghana: An exploratory study of Cape Three Points and surrounding communities. *Journal of sustainable development* 4(3):185.
- PIAC (2019). Annual Report of management and use of the petroleum revenues for the period January-December 2019. Public Interest and Accountability Committee.
- PIGEAUD F, SYLLA NS (2018). *L'arme invisible de la Françafrique. Une histoire du Franc CFA*. Ed. La Découverte.
- ROSS ML (2001). Does Oil Hinder Democracy. *World Politics* 53:325-361.
- SACHS JD, WARNER AM (1995). Natural resource abundance and economic growth. No. w5398. National Bureau of Economic Research.
- SACHS JD, WARNER AM (1999a). Natural resource intensity and economic growth. En: Mayer J, Chambers B, Farooq A (ed.). *Development policies in natural resource economies*: 13-38.
- SACHS JD, WARNER AM (1999b). The big push, natural resource booms and growth. *Journal of development economics* 59(1):43-76.
- SACHS JD, WARNER AM. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review* 45(4-6):827-838.
- SAMPEDRO JL, BERZOSA C (2012). *La inflación*. Debate, Madrid.
- SÁNCHEZ DÍEZ Á, GARCÍA DE LA CRUZ JM, DEL SUR MORA A (2015). Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile. *Revista de Economía Mundial* (39): 179-199.
- SANTISO J (2012). Fondos soberanos. ESADE y KPMG.
- SUNKEL O (1958). La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *Trimestre Económico* 25(4). Reproducido en: *Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: textos seleccionados*. Fondo de Cultura Económica/Cepal, 1998, vol. 1:287-323.
- THE FUND FOR PEACE (2020). *Fragile states index annual report 2020*. The Fund for Peace.
- THOMAS KOJO S (2019). Framework for petroleum revenue management in Ghana: current problems and challenges. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 37:1:119-143.
- TORVIK R (2001). Learning by doing and the Dutch disease. *European economic review* 45(2):285-306.
- VAN WIJNBERGEN S (1984). Inflation, employment, and the Dutch Disease in oil-exporting countries: A short-run disequilibrium analysis. *The Quarterly Journal of Economics* 99(2):233-250.
- WICK K, BULTE E (2009). The curse of natural resources. *Annual Review of Resource Economics* 1(1):139-156.
- WILLIAMS RE (2011). From Malabo to Malibu: addressing corruption and human rights abuse in an African petrostate. *Human Rights Quarterly* 33(3):620-648.
- YATES DA (1996). *The Rentier State in Africa. Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*. Africa World Press, Trenton, NJ.

**Manfred Max Neef
y la revolución ambientalista
para América Latina,
1932-2019 (*in memoriam*)**

**Manfred Max Neef
and the environmental
revolution for Latin America,
1932-2019 (*in memoriam*)**

Esteban VALENZUELA-VAN TREEK
evalenzuelavt@gmail.com
Universidad de Concepción
(Chile)

Zoran OSTOIC-MARROQUÍN
zostoic@utem.cl
Universidad Tecnológica Metropolitana
(Chile)

Jaime GONZÁLEZ-GONZÁLEZ
jagonzag@yahoo.com
Universidad de Talca
(Chile)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Manfred Max Neef, biografía de un intelectual chileno**
- 3. Crítica al pensamiento unilineal: epistemología y conceptos fundamentales**
- 4. El vínculo entre economía, sociedad y política para América Latina**
- 5. Reflexiones finales**
- 6. Bibliografía**

Manfred Max Neef y la revolución ambientalista para América Latina, 1932-2019 (*in memoriam*)

Manfred Max Neef and the environmental revolution for Latin America, 1932-2019 (*in memoriam*)

Esteban VALENZUELA-VAN TREEK
evalenzuelavt@gmail.com
Universidad de Concepción
(Chile)

Zoran OSTOIC-MARROQUÍN
zostoic@utem.cl
Universidad Tecnológica Metropolitana
(Chile)

Jaime GONZÁLEZ-GONZÁLEZ
jagonzag@yahoo.com
Universidad de Talca
(Chile)

Citar como/cite as:

Valenzuela-Van Treek E, Ostoic-Marroquín Z, González-González J (2021). Manfred Max Neef y la revolución ambientalista para América Latina, 1932-2019 (*in memoriam*). *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):230-248.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.640

Resumen

Con el artículo, se ofrece un homenaje a la obra de Manfred Max Neef, intelectual, político, ecologista y economista chileno, Premio Nobel Alternativo en Economía, pionero en la crítica ecológica, tanto en el productivismo como en el extractivismo en América Latina. La metodología empleada en este trabajo se funda en la revisión de los principales libros publicados por el autor, tales como *Economía descalza* (1982), *Desarrollo a escala humana* (1986), *La dimensión perdida* (2007) y *La economía desenmascarada* (2014). Se sostiene como supuesto que la obra de Max Neef se encuadra en un cuerpo teórico latinoamericano, que rompe intelectualmente con los modelos macroeconómicos, sean de corte desarrollista o de tipo neoliberal. La originalidad de su aporte se encuentra en la defensa de los fundamentos ecológicos para el desarrollo humano a una escala local.

Palabras clave: Manfred Max Neef, economía, ecología, desarrollo, América Latina.

Abstract

With the article, it is offered a tribute to the work of Manfred Max Neef, Chilean intellectual, politician, ecologist and economist, Alternative Nobel Prize winner in Economics, a pioneer in ecological criticism of both productivism and extractivism in Latin America. The methodology used in this work is based on the review of the main books published by the author, such as *Barefoot Economy* (1982), *Development on a Human Scale* (1986), *The Lost Dimension* (2007), and *The Unmasked Economy* (2014). It is held as an assumption that Max Neef's work fits into a Latin American theoretical body, which breaks intellectually with macroeconomic models, be they developmentalist or neoliberal in nature. The originality of his contribution is in the defense of the ecological foundations for human development at a local scale.

Keywords: Manfred Max Neef, economy, ecology, development, Latin America.

1 Introducción

Manfred Max Neef fue un economista chileno que obtuvo en 1983 el Premio Alternativo de Economía Right Livelihood Award. La premiación daba cuenta de una larga trayectoria intelectual, caracterizada por la defensa de ideas ecológicas para un nuevo entendimiento de la economía. Así, el autor constituye el precursor de lo que se llamó la «revolución ambiental» en la teoría económica, giro intelectual con el que se defendió una estrategia microscópica de desarrollo fundada en el respeto y valoración del hábitat.

El pensamiento económico de Max Neef se encuadró en una corriente teórica latinoamericana que rompió con el estructuralismo macroeconómico contemporáneo (Domínguez y Caria 2018). Esta ruptura conceptual presentó semejanzas con la obra de autores como Celso Furtado (1966, 1974, 1984), Osvaldo Sunkel (1980) y Sampedro (1983). Así, Max Neef defendió una economía fundada en las necesidades básicas de las poblaciones locales, propuesta conceptual microscópica que definió como «desarrollo a escala humana». Su experiencia académica en la Universidad de California, en Berkeley, junto a una serie de vivencias profesionales en la ruralidad latinoamericana, lo llevaron a pensar en una economía sostenible en el tiempo, fundada en el cuidado de los equilibrios ecológicos y en la autogestión política de las aldeas latinoamericanas.

Con el presente artículo, se busca homenajear la obra de este teórico económico-social chileno. Para ello, el trabajo abordará las principales ideas de Manfred Max Neef presentes en textos tales como *Economía descalza*, *Desarrollo a escala humana*, *La dimensión perdida* y *La economía desenmascarada*. Se sostiene como supuesto que la obra de Max Neef se encuadra en un cuerpo teórico latinoamericano, que rompe intelectualmente con los modelos macroeconómicos, sean de corte desarrollista o neoliberal. La originalidad de su aporte se encuentra en la defensa de los fundamentos ecológicos para el desarrollo humano a una escala local.

Así, compartimos con Rafael Domínguez y Sara Caria (2018) que la obra de este autor se vincula a una ruta crítica latinoamericana —Furtado (1966, 1974, 1984), Leff (2007) y Sunkel (1980)—, que rompe teóricamente tanto con el paradigma productivista como con el modelo extractivista. Considerando este encuadre intelectual, centramos el foco de este homenaje tanto en los fundamentos epistemológicos de la obra de Max Neef como en los conceptos fundamentales de la teoría del autor. De esta manera, podremos dar cuenta de los aportes que realiza este pensador para una reflexión de los contemporáneos problemas materiales y políticos en Latinoamérica.

En la tabla de contenidos del artículo, se contempla un primer epígrafe, centrado en la biografía del autor. En un segundo, se contemplan los fundamentos epistemológicos de la economía de Max

Neef, para continuar con un tercer epígrafe, donde se abordan los conceptos fundamentales del autor. El trabajo finaliza con una serie de reflexiones en torno al valor del pensamiento económico de Max Neef, tanto para el presente como para el futuro de América Latina.

2 Manfred Max Neef, biografía de un intelectual chileno

Manfred Max Neef nació en 1932 en la ciudad portuaria de Valparaíso (Chile). De padres alemanes avocados en el país por la Primera Guerra Mundial, creció en el puerto principal hasta cursar sus estudios secundarios en el Liceo de Aplicación, plantel nacional emblemático de la educación pública de élite. Posteriormente, estudió la carrera de Economía en la Universidad de Chile, lugar donde se graduó para integrarse en el mundo laboral. Su paso por esta casa de estudios marcó su inquietud intelectual en el momento de enfrentarse a paradigmas hegemónicos, ya que sus pares en la facultad no miraban con buenos ojos sus posturas económicas. En ese terreno, Max Neef ya defendía determinados principios teóricos, con los que se tomaba franca distancia con la ortodoxia productivista y nacionalista dominante en esa universidad.

Con posterioridad a esta formación, Max Neef se integró en la vida laboral ingresando, a mediados de los años cincuenta, en el Consorcio Internacional Shell, lugar donde ocupó cargos de carácter directivo. En él sufrió el desencanto con su trabajo, al confirmar los supuestos teóricos de su vida estudiantil en torno a las implicancias sociales y ambientales de la industria extractiva. Analizando los efectos ecológicos —y humanos— de la producción y la extracción, le dio la espalda a la industria a partir de 1957, proceso intelectual que el autor lo explicó en una entrevista a Amy Goodman (2011) de la siguiente manera:

Recién graduado de la Universidad de Chile, a los 21 años de edad, recibí una oferta de trabajo de la Shell. Me sentí legítimamente orgulloso de ser contratado por una de las mayores empresas del mundo. Hice muy buena carrera en unos pocos años, convirtiéndome en un muy joven y exitoso ejecutivo. Pasados cuatro años me encontré una noche solo en mi sala de estar, escuchando la *Primera Sinfonía* de Brahms. Al llegar el segundo movimiento tuve la súbita sensación de que Brahms me preguntaba: «¿Qué haces con tu vida?». Fue una sensación tan intensa que comencé a imaginar visiones de mi futuro como ejecutivo a nivel mundial, realizando grandes negocios petroleros, en medio de connotados magnates. De pronto tuve la certeza de que ese personaje no encajaba conmigo. No logré reconocerme a gusto en esas imágenes. Una semana después renuncié sin revelar, por cierto, las verdaderas razones «brahmsianas». Regresé a la universidad a completar mis estudios de postgrado. Adquirí así con Brahms una deuda de gratitud de por vida (Goodman 2011, p. 97).

En el año 1961, Max Neef obtiene un cargo académico en la Universidad de California, en Berkeley. Su paso por esa casa de estudios lo marcaría, producto de las protestas estudiantiles contra la guerra de Vietnam, contexto que le permitió continuar con sus inquietudes intelectuales sobre economía y formas alternativas de desarrollo. Posteriormente, se integraría esporádicamente en proyectos en organismos internacionales, tales como la Food and Agriculture Organization (FAO) y la Organización de los Estudios Americanos (OEA).

A inicios de la década de los setenta, Max Neef tuvo oportunidad de trabajar con pequeños campesinos indígenas de la región lluviosa occidental de Ecuador. Posteriormente, tendrá una nueva experiencia laboral en una pequeña ciudad del estado de Minas Gerais, en Brasil. Ambas experiencias marcarían su pensamiento; producto que, en estas estancias, obtuvo los insumos para replantear las bases epistemológicas de su pensamiento económico.

En 1973, asume una plaza académica en la Universidad de Chile, pero el golpe de Estado de ese año truncó su desarrollo en su antigua casa de estudios. El Régimen de Pinochet no estimó la experiencia del economista en Ecuador y Brasil, hecho que orilló a nuestro autor a exiliarse al sur de Argentina. En ese país, se integró en la Fundación Bariloche; entidad vinculada inicialmente al estudio de la energía atómica pero que, en la época de Max Neef, trabajaba problemáticas científicas de diverso tipo desde equipos interdisciplinarios. En ese contexto, el economista chileno participó en la generación del informe *Los límites del crecimiento* (MIT y Club de Roma), documento en el que se propuso un modelo económico alternativo denominando «Modelo Mundial Latinoamericano» (Max Neef *et al.* 1978, Grondona 2020). El informe aportó lo que posteriormente Max Neef llamó «desarrollo a escala humana». Con él generó una ruptura, tanto con el objetivismo neoclásico como con las teorías de la modernización y las necesidades (Maslow 1943).

Posteriormente Max Neef, junto a Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1986), publican el libro *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. En él formularon el concepto de «desarrollo a escala humana», noción tributaria de un enfoque microscópico y holístico para la economía. La principal novedad del modelo propuesto fue la valoración de las tecnologías y estilos de vida de las comunidades rurales de América Latina, formas de vida donde Max Neef encontró la fuente epistemológica para su propuesta teórica (Vega 2014).

Max Neef retornó a Chile en los años ochenta, donde promocionó, junto a Antonio Elizalde, Martín Hopenhayn, Osvaldo Sunkel, Sara Larraín, Adriana Hoffmann y Manuel Baquedano, sus ideas sobre lo «endógeno» y el «desarrollo a escala humana». Estas nociones tomaban una clara distancia teórica de los postulados del modelo neoliberal defendido por el Régimen de Pinochet. Con el proceso de redemocratización, Max Neef se presentó en 1993

como el primer candidato a la presidencia con la etiqueta política de «candidato verde», obteniendo un 5,6 % de las preferencias del electorado nacional. Con posterioridad a esta experiencia, el economista culminó su carrera profesional integrándose en la Universidad Austral, situada en la ciudad de Valdivia (Chile), en calidad de académico y rector de esta casa de estudios, lugar donde murió en el año 2019.

Considerando la larga trayectoria intelectual de Manfred Max Neef, llama la atención cómo vivió distintos ciclos formativos, donde destaca su paso por la Universidad de Chile, la Universidad de California y, sobre todo, su trabajo en las comunidades rurales y semirurales sudamericanas. Su formación académica original, junto a su interacción con estilos de vida y cosmovisiones de matriz indígena, condujeron al autor chileno a repensar el concepto de desarrollo. Se podría concluir que esta secuencia intelectual implicó una serie de etapas en el pensamiento de Max Neef; estadios que implicaron situaciones dialógicas entre el economista y las distintas contingencias epistémicas, teóricas y empíricas que vivió. Las mencionadas fases tuvieron un impacto en el pensamiento económico del autor, efectos que serán tratados en las siguientes líneas.

3

Crítica al pensamiento unilineal: epistemología y conceptos fundamentales

Como observamos en el epígrafe anterior, el pensamiento económico de Manfred Max Neef se vincula en una serie de etapas de su trayectoria intelectual, secuencia que marcó su intelecto en función de las experiencias vividas por el autor. En su etapa norteamericana en la Universidad de California, en Berkeley, Max Neef vivió todo el proceso de las protestas por la guerra de Vietnam. En este contexto, escribe el libro *En torno a una sociología del desarrollo*, obra donde realiza un viraje sobre el productivismo ligado a los megaproyectos privados y estatales. Así, en una obra posterior titulada *La economía descalza*, ofrece la siguiente problematización:

Este ejercicio crítico me llevó a identificar cuatro áreas de inquietud personal: nuestra admiración ilimitada por el «gigantismo» y las grandes soluciones; nuestra obsesión con las mediciones y cuantificaciones; nuestro enfoque mecanicista para la solución de los problemas económicos; y nuestra tendencia a simplificar en exceso, reflejada en la preferencia por una «objetividad técnica» a costas de la pérdida de una «visión moral», un sentido de la Historia y una inquietud por la complejidad social (Max Neef 1982, p. 24).

En este fragmento, el autor da cuenta tanto de las limitaciones de los enfoques teóricos y metodológicos macros como el desconocimiento de la histórica complejidad de las sociedades humanas y

del papel de la visión moral en la reflexión teórica. En este sentido, el pensamiento económico de Max Neef mostró ser adelantado para su tiempo. La experiencia en Berkeley le permitió estudiar las problemáticas de los países en desarrollo.

Inspirado por el imperativo de E. F. Schumacher (1973), planteado en *Lo pequeño es hermoso*, desarrolló su tesis sobre la «economía descalza» y la «economía a escala humana»; propuesta donde sostuvo 10 necesidades humanas básicas: «subsistencia», «protección», «afecto», «entendimiento», «participación», «creación», «ocio», «identidad», «libertad» y «trascendencia». Según el autor, estos enunciados apuntaban a hacer visible lo invisible:

El tipo de desarrollo en el cual creemos y que buscamos supone un humanismo ecológico integral. Ninguno de los sistemas actuales lo proporciona, ni tiene la capacidad de corregirse a sí mismo (para poder proporcionarlo) sin perder su identidad. Y, puesto que no creo que ninguno de los sistemas actuales pretenda auto-eliminarse, he dejado de creer en el valor de cualquier medida correctiva. Ya no se trata de corregir lo existente, esa oportunidad se perdió hace mucho tiempo. Ya no se trata de agregar nuevas variables a los antiguos modelos mecanicistas. Se trata de rehacer muchas cosas partiendo de cero y de concebir posibilidades radicalmente diferentes. Se trata de comprender que, si el papel de los humanos es el de establecer los valores, el papel de la naturaleza es el de establecer las reglas. El asunto radica en pasar de la mera explotación de la naturaleza y de los más pobres del mundo, a una integración e interdependencia creativas y orgánicas. Se trata de llevar los sectores «invisibles» a la primera plana de la vida y permitirles que finalmente se manifiesten y «hagan lo suyo». Se trata de una redistribución drástica del poder, por medio de la organización comunal horizontal. Se trata de pasar de un gigantismo destructivo a una pequeñez creativa (Max Neef *et al.* 1986, p. 63).

De este modo, el economista rompe con la economía ortodoxa centrada en la antinomia Mercado-Estado (Hiernaux 2009), tomando distancia del enfoque macroestructural y privilegiando la complejidad y multidimensionalidad de la realidad humana y sus identidades (Butler 2004). En este sentido, Max Neef aporta una aproximación que presenta semejanzas con la crítica foucaultiana al pensamiento hegemónico de época, sumergiéndose en la experiencia rural e indígena latinoamericana que le sirve de fundamento epistémico. De esta manera, el autor chileno fue pionero en la ruptura intelectual con el prolongado debate continental entre estatistas y mercadistas (Prebisch 1961, Cardoso y Faletto 1969).

El contexto de las protestas contra la guerra de Vietnam, el movimiento jipi y el impacto mundial del Mayo francés en 1968 aportaron elementos para una reflexión teórica en torno a la polaridad conceptual «capitalismo-socialismo» (Fraga 2013), abriendo un camino a la deconstrucción de estas perspectivas, siguiendo la metáfora del jardín:

Conocer el mundo significa ante todo conocer la casa en que vivimos, sus senderos, su jardín. Porque, si es cierto que todas las casas y todos los senderos y todos los jardines componen un mundo, también es cierto que el mundo se despliega para encontrar un lugar total en cada casa, en

cada sendero, en cada jardín. Toda la inmensidad está contenida en lo pequeño. Lo pequeño no es otra cosa que la inmensidad a escala humana (Max Neef 1986 *et al.*, p. 183).

En este fragmento, se evidencia la defensa de un enfoque microscópico de los actos humanos, perspectiva que sirve de cimiento intelectual para pensar la economía más allá de los límites nacionales y globales. Esta aproximación maduró intelectualmente cuando Max Neef realizó su trabajo con campesinos indígenas en la región lluviosa occidental de Ecuador y en una pequeña ciudad en el estado de Minas Gerais, en Brasil. En ese contexto, el economista vivió dos décadas visitando comunidades rurales y estudiando sus formas de «intercambio natural»; experiencia que aportó insumos empíricos a su concepto de «economía a escala humana», tal como lo informa en la entrevista realizada por Amy Goodman (2011):

La «economía a escala humana» representa un retorno a la sensatez y al sentido común. Es la economía que se fortalece a niveles locales y regionales, donde la gente realmente está, sin caer en el deslumbramiento con el gigantismo y con lo macro como fines supremos. Es la economía de la diversidad, de la interdependencia, y de la solidaridad. Es la economía que reconoce que el desarrollo tiene que ver con las personas y no con objetos. Es la economía que se reconoce como subsistema de un sistema mayor, que es la biosfera sin cuyos servicios ninguna economía sería posible. Es una economía que no confunde el crecimiento con el desarrollo. Es una economía que, sin ser espectacular, apunta a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Es una economía orientada por valores, y en la que caben el afecto y la belleza (Goodman 2011, p. 98).

En este terreno, la cosmovisión indígena rescatada por el autor chileno le aportó a Max Neef su visión sobre la pequeña escala, aceptando el espacio geográfico en que estamos situados, tomando distancia de los procedimientos destructores del medio ambiente. Así se inspiró en el *Popol Vuh*, libro sagrado maya que aporta una descripción sobre dos hermanos que dicen no luchar entre sí para vencer el mal de los señores de Xibalbá, con ayuda de su abuela y los animales (Colop 2008). Este relato —que sirvió de fundamento epistémico para la lucha indígena contra los megaproyectos extractivistas en una defensa de la idea de «equilibrio entre los tres sujetos de la tierra» (Gudynas 2011)— aportó una base gnoseológica a Max Neef para proponer su «humanismo ecológico». Sobre esta base, sostiene:

El necesario advenimiento de una especie de humanismo ecológico capaz de sustituir, o, por lo menos de corregir el antropocentrismo que prevalece entre nosotros, es ciertamente una perspectiva tan revolucionaria que no es posible incluirla como un simple elemento en un plan de desarrollo, por ambicioso y sofisticado que sea (Max Neef 1982, pp. 52-53).

El humanismo ecológico que propone este autor apunta a considerar que toda economía dispone de un fundamento material en el hábitat. Los sistemas ambientales cumplen un papel clave producto de los «servicios», que aporta a la economía de las sociedades humanas. En este terreno, la cosmovisión y las tecnologías

rurales del mundo indígena aportaron importantes elementos epistemológicos para una suerte de filosofía primera de la economía de Max Neef. La vida material debe fundarse geográficamente en la pequeña escala, para garantizar tanto las «necesidades humanas fundamentales» como la solidaridad y la valoración de las personas por sobre los objetos.

En esta etapa intelectual sudamericana, el economista chileno construye una consistente crítica al pensamiento desarrollista cepalino y su enfoque unilineal y progresivo del desarrollo para América Latina (Sunkel 1980, Escobar 2005, Lander 2014). Con base en su experiencia con los estilos de vida identificados en la ruralidad latinoamericana, valoró las tecnologías de producción tradicionales y buscó mejorarlas desde el terreno de la escala humana. De esta manera, Max Neef fue pionero en la valoración de «otros saberes», centrando su referencia en las culturas indígenas, estilos de vida que son rescatados en nuestro presente por las corrientes del «buen vivir» de matriz indígena (Guanipe y Chimá 2017).

La propuesta teórica de Max Neef se genera contrariando el enfoque teórico hegemónico en esa época en Sudamérica, perspectiva dominante fundada en el modelo desarrollista cepalino. Para el autor, este esquema analítico coincidió con la escuela clásica en torno a la idea de las «necesidades de satisfacción ascendentes» —inspiradas en el concepto de «escasez»—, popularizadas en la pirámide de Maslow (1943). Bajo esta contingencia, el autor chileno sometió a prueba estos enunciados científicos en una etapa inicial de su vida en California, lugar donde pudo observar esquemas económicos y religiosos poco habituales; vivencia que lo inspiró para construir su crítica a los modelos productivistas unilineales. Sobre esta base, sostuvo que el desarrollo no constituye solo un mero progreso material. Por el contrario, este se encuentra en diálogo con la moral y el sentido de vida propio de la vida comunista (Valenzuela 2013). Con esta crítica, Max Neef dialoga explícitamente con enfoques teóricos aportados tanto por el pensamiento educacional de Paulo Freire (1970) como por la propuesta de triple liberación económica, sexual y epistemológica de Dussel (1973).

Durante su etapa de exilio en el sur de Argentina, en la Fundación Bariloche, Max Neef trabaja junto a un equipo interdisciplinario que combina ciencias naturales, matemáticas y música. En este espacio académico —donde se desarrolla el «Modelo de Bariloche»—, el economista chileno profundiza su ruptura con los enfoques económicos clásicos. Sobre esta base, el autor construye su propuesta ecológica fundada en la idea del *homo sinergicus*, donde sostiene:

Mi filosofía es ecológica en el sentido de que se basa en la convicción de que los seres humanos, para realizarse, deben mantener una relación de interdependencia y no de competencia con la naturaleza y el resto de la humanidad. Igualmente supone que esta sea una relación consciente, porque la perspectiva ecológica proyectada sobre el entorno proporciona analogías fértiles para un ordenamiento social. Es una

filosofía humanista porque sostiene que los humanos tienen conciencia de sí mismos y que realizan sus relaciones con la naturaleza y con otros seres humanos, por medio de la cultura. También sostiene que el equilibrio ecológico no debe ser entregado al automatismo, sino que debe quedar sujeto al conocimiento, voluntad y criterio humanos, en términos de una acción política consciente. Finalmente es anarquista, no en el sentido vulgar, sino en la medida en que se basa en el concepto de que toda forma de concentración de poder (y todos los sistemas actuales nos llevan a ello) aliena a la gente de su entorno, natural y humano, y limita o anula su participación directa y sentido de responsabilidad, restringiendo su imaginación, información, comunicación, capacidad crítica y creatividad. Considero estas condiciones como esenciales para la realización de las dos condiciones anteriores: es decir, una conciencia ecológica respaldada por un comportamiento humanístico (Max Neef *et al.* 1986, p. 64).

En este fragmento, Max Neef rompe con los clásicos modelos de causalidad en economía, apuntando a un enfoque intersubjetivo que, a ratos, se aproxima al individualismo metodológico. Su privilegio por los enfoques micros, interaccionistas y subjetivistas le permiten proponer un modelo teórico centrado en los individuos y su condición dialogal, esquema de análisis fundado en la «solidaridad optimizadora»; comportamiento económico que define su concepto de *homo sinergicus*. Su defensa por una economía microscópica que respete los fundamentos ecológicos del desarrollo, junto a una postura distante de la concentración del poder social, informa de un pensamiento rupturista con el entendimiento que se había tenido de la economía en los últimos dos siglos. Sobre esta base, el autor formula los «principios de una economía a escala humana», donde propone cinco postulados:

1. La economía ha de servir a la gente, no a la inversa.
2. El desarrollo se refiere a las personas, no a los objetos.
3. Crecimiento no es sinónimo de desarrollo, y el desarrollo no necesariamente requiere del crecimiento.
4. Ninguna economía es posible en ausencia de los servicios de los ecosistemas.
5. La economía es un subsistema de un sistema mayor y finito, la biosfera; de ahí que el crecimiento permanente sea imposible.

Con base en estos postulados, Max Neef sostiene que, bajo ninguna circunstancia, el interés económico debe estar por encima de la reverencia a la vida. En este sentido, toda economía tiene su fundamento en los sistemas ambientales y no al revés. El hábitat constituye un recurso finito y aporta los servicios que la economía humana necesita, de tal manera que —y contrariando los supuestos económicos del siglo XIX europeo— la producción y extracción permanente resulta inviable económicamente, so pena de destruir los sistemas medioambientales y, con ello, la economía misma.

Posteriormente, el economista chileno entró en diálogo con enfoques teóricos sobre los «derechos de la naturaleza» y la perspectiva del «buen vivir» (Leff 2007), sumando a esto los aportes de los estudios decoloniales (Quijano 1992, Escobar 2005) y la crítica al extractivismo (Svampa 2016). En las corrientes medioambientales —desde la perspectiva tradicional conservacionista, hasta la ecología política—, se centraba el valor en lo «natural», promoviendo el crecimiento cero e incluso el decrecimiento para una nueva economía de la naturaleza (Fatheur 2014).

En la valoración por la naturaleza y la sociedad animal, Max Neef analiza el caso de la humanidad y su obsesión por el gigantismo:

Resulta interesante, en este sentido, observar animales o insectos que viven en grupos. Es extremadamente raro que excedan la dimensión crítica de su grupo; trátense de elefantes, gaviotas, abejas u hormigas. Cuando alcanzan la dimensión crítica, el grupo separa su población excedente para que esta dé origen a un grupo nuevo. Curiosamente, es el ser humano el único ser que parece haber perdido la habilidad natural de mantenerse dentro de grupos que no excedan su dimensión crítica (Max Neef 2007, p. 34).

En este fragmento, el autor critica la condición antinatural del ser humano, al privilegiar una explosión demográfica que entra en colisión con los limitados recursos naturales que ofrece el hábitat. A diferencia de las especies no humanas, las distintas sociedades del planeta disponen de un volumen de población que supera los fundamentos ecológicos de su propia existencia. En este terreno, Max Neef problematiza la idea de revolución económica considerando la historia material de la humanidad. Según el autor, la civilización humana ha culminado dos gigantescas revoluciones: la revolución agraria y la Revolución Industrial. En el presente, nos enfrentamos a una nueva revolución: la revolución ambiental. La primera nos aseguró la alimentación. La segunda nos aseguró la disponibilidad de múltiples bienes y servicios, mientras que la tercera nos asegurará una relación armónica con una naturaleza hasta aquí despreciada y crecientemente devastada. Cada una de estas revoluciones abrió incalculables oportunidades para que se expresara la creatividad humana en toda su magnitud. La revolución que nos espera depara las mismas posibilidades. No obstante, el pensador chileno estima que los tomadores de decisiones —y los actores que influyen en ellas— piensan que la preocupación por la problemática ambiental está orientada por sentimentalismos y romanticismos; postura intelectual que implica un lujo alcanzable si, y solo si, alcanzamos un nivel de ingreso lo suficientemente elevado.

En síntesis, la trayectoria intelectual de Max Neef aportó los fundamentos epistemológicos y teóricos a su propuesta económica. La evolución de su pensamiento presenta importantes paralelismos con E. F. Schumacher, intelectual tradicional que vivió una rebelión epistemológica semejante a nuestro autor. En *Lo pequeño es hermoso*, Schumacher (1973) propuso medidas similares en su crítica a

la industria del carbón en la Alemania de posguerra, defendiendo el valor de las tecnologías intermedias al tomar distancia del «gigantismo». Se trata de un fenómeno social propio de agentes intelectuales urbanos, cosmopolitas, de alta instrucción, dedicados por y para el conocimiento, características que los habilitan para disentir de los enfoques teóricos dominantes en la Academia. Esta disidencia intelectual se va a observar en el problema teórico que propone este autor en torno al maridaje «economía-sociedad-política», materia que será tratada en las siguientes líneas.

4 El vínculo entre economía, sociedad y política para América Latina

En el pensamiento económico de Manfred Max Neef, se analizan los diversos nexos entre economía, sociedad y política para formular una propuesta de desarrollo para América Latina. En su libro *La economía descalza*, realiza una profunda crítica a las ideologías dominantes, producto de que estas no cuestionan, bajo ninguna circunstancia, lo que él llama el «mito original». Según el autor, los seres humanos fueron puestos por encima de la naturaleza que se extendía a su alrededor, con el propósito exclusivo de servirlos:

El liberalismo, así como el conservantismo y socialismo, surgieron como alternativas para la sociedad humana. Sus diferencias frente a varios problemas fundamentales son bien conocidas, pero —dentro de este contexto específico— resulta más pertinente destacar los aspectos que tienen en común. En primer lugar, todos aceptan el crecimiento como indispensable, aunque difieren en cuanto a las formas y mecanismos más adecuados para la distribución de sus frutos. En segundo lugar, todos limitan sus inquietudes filosófico-políticas primarias a las relaciones de poder entre los hombres, a la vez que ignoran el poder directo que, tanto la naturaleza como la tecnología al nivel existencial, son capaces de ejercer en el destino de la humanidad. De hecho esto significa «ignorar dos de los tres factores básicos en el drama de la historia humana». En tercer lugar, todas cultivan una admiración ilimitada por la tecnología en cuanto instrumento para resolver problemas. Finalmente están de acuerdo en que uno de los medios inevitables para lograr un destino humano superior reside en el control y dominio de la naturaleza, para lo cual la tecnología representa de nuevo el arma principal. De esta manera, los mitos de Génesis y Prometeo se han fundido en una ecuación única (Max Neef 1982, p. 47).

En este fragmento, se realiza una crítica explícita a la idea de producción/extracción infinita e ilimitada, perspectiva que es común a los modelos teóricos dominantes en la ciencia económica del momento. Junto a ello, Max Neef identifica un vacío filosófico y político de estas perspectivas en relación con el papel que cumple el hábitat y la tecnología en el destino de la humanidad. La «admiración ilimitada» de la tecnología como fuente de solución de todos los problemas y el dominio de la naturaleza por parte de los seres

humanos conduce en la metáfora cosmogónica judaica y helena a descuidar el lugar que ocupamos en el planeta. Según Max Neef:

Podría concluirse de lo antedicho que, aunque las ideologías difieren en su interpretación de las relaciones de poder entre los seres humanos, son básicamente iguales en cuanto al papel que asignan a la naturaleza, así como a la tecnología. Más aún, yo iría tan lejos como para decir que, en este sentido, son todas hijas del liberalismo. Sin embargo, lo que es más importante que esta última aseveración es el hecho de que la paradoja planteada al principio de este capítulo parece confirmarse. En otras palabras, mientras el mito dominaba, los humanos no se aventuraron más allá que creer en él. Una vez descartado por la razón, el comportamiento humano se conformó a él más que nunca. El ataque a la naturaleza no se produjo mientras el «mito original» era ley, sino cuando dejó de serlo. Este es un hecho extraño pero verdadero que merece por sí mismo una investigación profunda y seria. Ahora bien, si escuchamos a algunos voceros del gobierno de Reagan, por ejemplo, tenemos la sensación de que, en manos de semejantes fundamentalistas, el mito se está utilizando para justificar a la razón. Y esto resulta alarmante. ¿Qué nos espera más adelante? ¿De nuevo el mito y el mito solo? Me aterra pensar en el liberalismo corporativo actual aliado al mito original (Max Neef 1982, p. 50).

Max Neef critica explícitamente las perspectivas teóricas y políticas dominantes en economía, al considerar que todas ellas son hijas del liberalismo. El lugar que ocupa la naturaleza, y la tecnología en el estilo de vida de las sociedades humanas, atestigua esa afirmación. Con esto, el autor da cuenta de que el vínculo «economía-sociedad-política» pasa por entender a la naturaleza como una fuente inagotable de recursos a extraer para la conformación de una vida material en función de la voluntad y el diseño político de los seres humanos.

Con una postura teórica encuadrada dentro de las corrientes ambientalistas, el autor rompe con la idea del uso permanente de los recursos. Ante ella, antepone una propuesta diferente que contempla tres dimensiones: *a)* ahorro energético mediante el uso de energías limpias que permitan climatizar los inmuebles; *b)* uso de energía eólica y/o solar, reemplazando los combustibles fósiles por electricidad, y *c)* reciclaje de objetos y sustitución del plástico, junto con la promoción de una serie de prácticas ligadas al compostaje y la formación de huertos comunitarios en la vida doméstica de las urbes (Espalía 2017). Sobre esta base, Max Neef sostiene que,

puesto que el mundo no es mecánico, como supone la economía neoclásica, sino orgánico, como lo entiende la economía ecológica, no hay que sorprenderse de que la disciplina tal como se la enseña, crea economistas que no entienden el mundo real. Por lo tanto es imposible para ellos percibir la trascendencia de la interconexión inseparable entre economía, naturaleza y sociedad (Max Neef 2014, p. 6).

La perspectiva de Max Neef apunta a defender un enfoque teórico que vincula lógicamente economía, naturaleza y sociedad para generar un modo de vida sustentable y sostenible en el tiempo. En una clara evolución intelectual de su pensamiento, el autor va disminuyendo gradualmente el uso del concepto de «economía», cen-

trando su reflexión en nociones como «comunidad» o «sociedades diversas». En su libro *Desarrollo a escala humana*, sostiene:

Cualquier articulación posible trasciende ampliamente las causalidades y los supuestos mecanicistas en que se sustentan tanto la teoría económica como las estrategias de desarrollo aplicadas hasta ahora. Implica necesaria e inevitablemente una transformación profunda en los comportamientos y modos de interacción social. Exige, en la realidad, la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto y, en la teoría, la sustitución de la racionalidad competitiva maximizadora del «homo economicus» por la racionalidad solidaria optimizadora del «homo synergicus» (Max Neef 1998, p. 120).

En este fragmento, Max Neef toma distancia de los clásicos —y mecánicos— modelos de causalidad en economía, proponiendo en su lugar un esquema de pensamiento interaccionista, microscópico y subjetivista. Sobre esta base, el autor defiende explícitamente al ser humano en calidad de sujeto, proponiendo el concepto de *homo synergicus* como nuevo modelo de humanidad y desarrollo. Con esta nomenclatura, rompe con el tradicional pensamiento centrado en la idea de *homo economicus* y el fundamento teórico que la sostiene, tal como se observa en el siguiente pasaje:

Una sociedad articulada no surge mecánicamente; se la construye. Su construcción solo es posible a partir de la acción de seres protagónicos, y el protagonismo, a su vez, solo se da en los espacios a escala humana donde la persona tiene presencia real y no se diluye en abstracción estática. De allí que todo proceso articulador debe organizarse desde abajo hacia arriba, pero promovido por sujetos cuyo comportamiento consciente conlleve una voluntad articuladora. Es decir, por personas capaces de actuar sinérgicamente. El programa no es simple, pero por complejo que sea, no vislumbramos otra alternativa (Max Neef 1998, pp. 120-121).

Max Neef propone una aproximación microscópica, interaccionista y ambientalista para comprender la vida humana y, con base en esta, mejorar sus actuales condiciones materiales y espirituales. Esto implica considerar el papel de los sujetos situados en localidades, sus necesidades básicas y los distintos mecanismos que permitan que estos puedan generar organizaciones políticas idóneas para un desarrollo a «escala humana». De este modo, el autor sintoniza con las corrientes politológicas críticas que pusieron el acento en la calidad de la democracia y en las gobernanzas participativas (Cunill 1991, O'Donnell 2007, Rosanvallon 2009), tomando distancia del optimismo de los economistas macro —con la honrosa excepción de Osvaldo Sunkel (1980)—. Max Neef, junto a Elizalde y Hopenhayn (1986), generaron una ruptura teórica con el mecanicismo de la pirámide de necesidades de Maslow (1943), para sostener que la soberanía radicaba en las personas y las comunidades con sus satisfactores diversos y en movimiento existencial. Devolviendo la mirada moral a la economía, sostiene:

La economía surgió como hija de la Filosofía moral y, por tanto, como disciplina preocupada por el bienestar humano. Con el correr del tiempo, especialmente a partir del neo-clasicismo, comienza a deshumanizarse sistemáticamente. La economía neoliberal dominante hoy en día es una disci-

plina «desmadrada» (que se olvidó de su madre). Hemos llegado a un punto en que en lugar de que la economía esté al servicio de las personas, son las personas las que deben estar al servicio de la economía. Los ejemplos abundan. Baste solo con recordar que las políticas de ajuste estructural impuestas a casi todos los países en desarrollo, por parte del Fondo Monetario Internacional, pueden definirse como políticas que arreglaron las economías a costa de destruir las sociedades. Es el mundo al revés, el mundo patas arriba en términos de prioridades (Max Neef 1982, p. 23).

En este fragmento, Max Neef evidencia cómo la política monetaria internacional destruyó sociedades con el fin de ajustar las economías nacionales. En este terreno, el vínculo «economía-sociedad-política» fue abordado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con criterios ingenieriles que privilegiaron la política y los intereses, antes que al ser humano mismo. Para el autor, el pensamiento económico dominante subvalora el indicador material más importante: la fraternidad entre las personas. Desde esta perspectiva, se puede sostener que la violencia, la corrupción y la ausencia de pactos se deba a la ausencia de una fraternidad práctica para generar una democracia esencial, régimen que no implica solo contar con elecciones libres o el cobro de impuestos para disponer de políticas sociales. Se trataría de una política que aporte una convivencia sana, una ética del vivir y la actitud de no temer el empoderamiento del otro (Ramírez y Monardes 2018). Así Max Neef sostiene:

En pocas palabras, es la distribución del poder económico y financiero lo que determina cuán justa una sociedad es. Cuanto más concentrado esté el poder, menos justa será una sociedad. Esta relación simple es especialmente relevante en el paradigma económico sobre el que se fundamenta el neoliberalismo, que exalta el mercado desregulado. Puesto que un mercado desregulado (llamado «libre») conduce irremisiblemente a la concentración del poder económico, es decir, a la injusticia, queda claro que para construir una sociedad mejor que se aproxime más a la ideal, debemos mirar críticamente al paradigma de mercado, y preguntarnos si no puede ser sustituido por una alternativa más humanizada (Max Neef 2014, p. 9).

Esta interesante crítica al modelo neoliberal y sus fundamentos en el «mercado libre» informan de un autor que establece una relación armónica entre economía, sociedad y política, de tal manera que el esquema económico dominante en Chile presenta una serie de injusticias sociales, producto que este genera una abierta desigualdad en el terreno del poder. En Max Neef, se observa un pensamiento económico, social y político consciente de la fragilidad material de las sociedades humanas producto de su dependencia fundamental del medio ambiente. Las fallas sistémicas que vivieron en el pasado interesantes culturas como la rapa nui evidencian la crisis ecológica que generó su esquema económico. Los ejemplos pasados y presentes en torno a esta materia abundan. Si consideramos la propia historia del capital, observamos cómo esta forma de producción dependió geográficamente de las planicies costeras para la conformación de ciudades portuarias y, sobre esa base, estructurar el tejido económico a escala planetaria que conocemos hoy (Braudel 1984).

En este sentido, la fraternidad que defiende Max Neef apunta a una relación horizontal entre individuos y grupos, de tal manera que se puedan construir sociedades en armonía con la naturaleza, colectividades con estructuras de poder desconcentradas y con economías a escala humana. En un mundo actual que vive la crisis ecológica global, con conflictos sociopolíticos agudos y donde emergen nuevos tipos de autoritarismos e ideologías de odio, un pensamiento económico como este es más necesario que nunca para el futuro de la humanidad.

5 Reflexiones finales

En el presente trabajo, abordamos el pensamiento económico de Manfred Max Neef, economista e intelectual chileno que dedicó su vida al estudio y reflexión de formas económicas sustentables para la vida material presente y futura. El objetivo del artículo fue presentar tanto los fundamentos epistemológicos de su obra como los principales conceptos formulados, a modo de homenaje, al conmemorarse el primer año de su muerte. De esta manera, sostuvimos que la obra de este autor fue pionera y adelantada a su tiempo, considerando los paradigmas económicos dominantes de su época.

La trayectoria intelectual de Max Neef nos permite identificar distintas etapas en la evolución de su pensamiento económico. Tanto su ciclo académico en la Universidad de Chile como sus vivencias teóricas y políticas en la Universidad de California sentaron los cimientos disciplinares de su propuesta económica. No obstante, sus experiencias en la ruralidad sudamericana reformularon su base epistémica, de tal manera que el autor generó un nuevo modelo teórico sobre el desarrollo humano. Así, las obras más maduras de Max Neef estuvieron ligadas al ciclo rural e indígena vivido por el pensador, de tal manera que los conceptos fundamentales de su trabajo ofrecen una síntesis —desde el diálogo de saberes— entre el mundo científico y el conocimiento tradicional de las colectividades aldeanas.

Considerando la mencionada trayectoria intelectual del autor, se puede sostener que los fundamentos epistémicos de la obra de Max Neef se fincaron tanto en los estilos de vida de la ruralidad latinoamericana como en la cosmovisión de las culturas indígenas del subcontinente. Las perspectivas sobre el buen vivir y las emergentes corrientes ambientalistas nutrieron un pensamiento económico en el que se defendió el desarrollo a pequeña escala y la forma de vida aldeana. De esta manera, el autor encontró en las selvas de América Latina un modelo de vida útil para repensar la economía del presente y del futuro. Su modelo construido en clave de «diálogo de saberes» refleja una forma de conocer que se adelantó al pensamiento económico y social de su tiempo.

Los conceptos fundamentales de Max Neef establecen un interesante maridaje teórico entre ecología, economía, sociedad y política. El autor entendió que la vida aldeana podía aportar elementos para la reflexión de una economía microscópica (escala humana), una sociedad fraterna e igualitaria, junto a una política democrática, participativa y desconcentrada. El fundamento material de este eslabonamiento pasa, necesariamente, por una economía sostenible en el tiempo; forma de producción que se debe fincar en el respeto por la naturaleza, en el entendiendo de la finitud de sus recursos y en la comprensión de que las necesidades humanas básicas son limitadas.

Sobre esta base, Max Neef defiende un «retorno al equilibrio» natural desde abajo, devolviendo la autoestima a las economías locales y fortaleciendo el autogobierno social, tal como es defendido actualmente por un importante cuerpo teórico (De Souza Santos 2010, Holloway 2011, Svampa 2016). Sobre esta base, el autor toma distancia del presidencialismo centralista (Véliz 1980). En uno de sus últimos trabajos, Max Neef formuló una reflexión válida para nuestro tiempo presente:

«¿Acabarán las sociedades latinoamericanas por consolidar una cultura autoritaria (y frecuentemente represiva), o serán capaces de construir una cultura democrática; es decir, una democracia de la cotidianidad?». Esta interrogante es, por cierto, de relevancia primaria, ya que ninguna democracia política representativa puede durar, por bien concebida que esté, si está construida sobre los cimientos de una cultura autoritaria. Se desplomará tarde o temprano, tal como lo hemos podido vivir y trágicamente tantas veces en nuestro continente. Las dictaduras en América Latina, aun en países como Uruguay y Chile, no deben ser archivadas como accidentes históricos que afectaron a sociedades de larga tradición democrática. La verdad del problema es que las dictaduras son en, muchos sentidos, exacerbaciones históricas de culturas autoritarias subyacentes (Max Neef 2014, pp. 128-129).

La reflexión de Max Neef instala una problemática descuidada tanto en la economía como en la ciencia política, ligada al papel que cumple la cultura en los actos humanos. Para América Latina en general y para el caso particular de países como Chile, se debe considerar el problema de las raíces culturales que motivan la acción política. Si bien un Estado puede disponer de un régimen político democrático de larga data, este puede presentar orígenes en el caudillaje y en las prácticas clientelares, tal como atestigua la historia colonial del subcontinente. Con un pasado señorial y autoritario a escala local/supralocal, los países latinoamericanos presentan una serie de fantasmas que pueden oscurecer su presente político.

En un mundo con crecientes movimientos populistas, autoritarios y xenófobos, el argumento de Max Neef en torno a las «culturas autoritarias subyacentes» nos advierte de las causas de conflictos políticos presentes y futuros para América Latina. Si bien en la actualidad existen una serie de perspectivas teóricas progresistas en boga en el subcontinente, el contenido de esta cita nos recuer-

da sobre los riesgos de descuidar raíces culturales que se niegan a morir, ligadas a estilos políticos clientelares, señoriales y autoritarios. Por estos motivos, junto a la propuesta económico-social presentada, el homenaje a este autor resulta necesaria.

6 Bibliografía

- BRAUDEL F (1984). *Civilización material, economía y capitalismo*, vol. 3. Alianza Editorial, Madrid.
- BUTLER J (2004). *Lenguaje, poder e identidad*. Síntesis, Madrid.
- CARDOSO F, FALETTO E (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.
- COLOP S (2008). *Popol Wuj*. Ciudad de Guatemala. Cholsamaj, Guatemala.
- CUNILL N (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Caracas.
- DE SOUZA SANTOS B (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. IIDS, Lima.
- DOMÍNGUEZ R, CARIA S (2018). Raíces latinoamericanas del otro desarrollo: estilos de desarrollo y desarrollo a escala humana. *América Latina Historia Economía* 25(2):175-209.
- DUSSEL E (1973). *Para una ética de la liberación latinoamericana*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- ESCOBAR A (2005). El «postdesarrollo» como concepto y práctica social. En Mato D (ed.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.
- ESPALIA M (2017). *Economía Circular y Sostenibilidad*. CreateSpace, Santiago.
- FATHEUR T (2014). *Nueva economía de la naturaleza*. H. Böll, Santiago.
- FRAGA E (2013). El Pensamiento Binario y sus salidas. *Estudios Sociales Contemporáneos* 9:66-75.
- FREIRE P (1970). *Pedagogía del oprimido*. Herder, Nueva York.
- FURTADO C (1966). Hacia una ideología del desarrollo. *El Trimestre Económico* 33(131):379-391.
- FURTADO C (1974). El mito del desarrollo y el futuro del Tercer Mundo. *El Trimestre Económico* 41(162):407-416.
- FURTADO C (1984). El desarrollo como proceso endógeno. *Ola Financiera* 8:170-193.
- GOODMAN, A (2011). Entrevista a Manfred Max Neef, traducida por Solidaridad Manchega. *Ecología política. Referentes del pensamiento ambiental*. https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2015/12/044_Max-Neef_2012.pdf, acceso 16 de marzo de 2021.
- GRONDONA A (2020). Los límites del desarrollo rebatidos desde el Sur. *Circulación, representaciones y olvidos alrededor del Modelo Mundial Latinoamericano*. *Pasado Abierto* 11. <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4071/4237>, acceso 16 de marzo de 2021.
- GUANIPE H, CHIMÁ J (2017). *Cambio climático, energía y derechos humanos*. U. del Norte y H. Boll, Bogotá.
- GUDYNAS E (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América. En: GPTAD. *Más allá del Desarrollo*. Abya Yala, Quito, pp. 21-54.
- HIERNAUX J (2009). El pensamiento binario. Aspectos semánticos, teóricos y empíricos. *Cultura representaciones sociales* 3(6):25-42.
- HOLLOWAY J (2011). *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. El significado de la revolución hoy. Lom, Santiago.
- LANDER E (2014). *El Neextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones*. Heinrich Boll, Berlín.
- LEFF E (2007). *Aventuras de la epistemología ambiental: de la articulación de ciencias al diálogo de saberes*. Siglo XXI, Madrid.
- MASLOW A (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* 50(4):370-396.

- MAX NEEF M (1965). En torno a una sociología del desarrollo. Universidad Mayor de San Marcos, Lima.
- MAX NEEF M (1982). La economía descalza. Señales desde el mundo invisible. Nordan, Montevideo.
- MAX NEEF M (1998). Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Nordan/Icaria, Barcelona.
- MAX NEEF M (2007). La Dimensión perdida. La deshumanización del gigantismo. Nordan/Comunidad del Sur, Montevideo.
- MAX NEEF M (2014). La economía desenmascarada. Del poder y la codicia a la compasión y el bien común. Icaria, Barcelona.
- MAX NEEF M, ELIZALDE A, HOPENHAYN M (1986). Desarrollo a escala humana. Cepaur, Santiago.
- MAX NEEF M, MALLMANN C, AGUIRRE R (1978). La sinergia humana como fundamento ético y estético del desarrollo. Fundación Bariloche, Bariloche.
- O'DONNELL G (2007). Disonancias, críticas democráticas a las democracias. Prometeo, Buenos Aires.
- PREBISCH R (1961). Desarrollo económico. Planeamiento y cooperación internacional. Cepal, Santiago.
- QUIJANO A (1992). Colonialidad y modernidad-racionalidad. En: Blackburn R, Bonilla H. Los conquistados, 1492 y la población indígena de las Américas. Flacso, Quito, pp. 437-447.
- RAMÍREZ P, MONARDES A (coords.) (2018). Fraternidad bajo la Cruz del Sur. Ciudad Nueva, Buenos Aires.
- ROSANVALLON P (2009). La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad. Manantial, Buenos Aires.
- SAMPEDRO JL (1983). Triple nivel, doble estrategia y otro desarrollo. El Trimestre Económico 50(199):1655-1675.
- SCHUMACHER EF (1973). Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara. Harping, Londres.
- SUNKEL O (1980). Introducción. La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina. En: Sunkel O, Giglio N (comps.). Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. FCE, México, pp. 9-64.
- SVAMPA M (2016). Debates Latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Edhasa, Buenos Aires.
- VALENZUELA E (2013). Nahual Maya. UB, Santiago.
- VEGA H (2014). El pensamiento ancestral latinoamericano como respuesta a la crisis ambiental universal. Comunicación 23(1):4-16.
- VÉLIZ C (1980). La tradición centralista de A. Latina. Princeton, Nueva Jersey.

Objetivos Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED* (*Iberoamerican Journal of Development Studies*) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema de doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos y comunicarán, de forma razonada, su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS, <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>

Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto, el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oa_i_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS, <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>

Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final 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, Londres.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. En: Zeller M, Meyer RL (eds.). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and Constraint Programming Methods for Mutually Orthogonal Latin Squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 de junio de 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación con base en su adecuación a los objetivos de la revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation 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.

