revista española de

desarrollo y cooperación

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo *(Universidad Complutense de Madrid)*

CONSEJO ASESOR

David Álvarez Rivas *(Universidad Complutense de Madrid)*
Carmelo Angulo Barturen *(Universidad Camilo José Cela)*
Javier Bernabé Fraguas *(Universidad Complutense de Madrid)*
Daniel Boyano Sotillo *(consultor de organizaciones de la sociedad civil)*
Ígor Filibi López *(Universidad del País Vasco)*
Jorge García Burgos *(investigador del IUDC-UCM)*
Juncal Gilsanz *(investigadora del IUDC-UCM)*
Felipe González A. *(Universidad del País Vasco)*
Dolores Martín Villalba *(experta en gobernanza y desarrollo)*
Almudena Moreno *(Alianza por la Solidaridad)*
Leire Pajín *(consultora de organismos internacionales)*
Jorge Quindimil *(Universidade da Coruña)*
Carlos Ramos *(consultor internacional)*
Juan Manuel Toledano *(consultor internacional)*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Tahina Ojeda Medina *(IUDC-UCM)*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino *(Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional)*
Guy Bajoit *(Universidad Católica de Lovaina, Bélgica)*
Enara Echart Muñoz *(Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil)*
Juan Pablo Prado Lallande *(Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México)*
Irene Rodríguez Manzano *(Universidad Santiago de Compostela, España)*
Eugenio Sánchez Alcázar *(Universidad de Murcia, España)*
Javier Surasky *(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)*

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: www.iudc.es

ISSN: 1137-8875|D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)

Calle Donoso Cortés nº 65- Sexto, 28015 Madrid
Teléfono: (+34) 913946409 / Fax: (+34) 913946414
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es; www.ucm.es/info/IUDC

Síguenos en:

revista española de

desarrollo y cooperación

nº 42

Enero-junio de 2018

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de
desarrollo y cooperación

Número coordinado por:
Esteban Sánchez Moreno

Sumario

TEMA CENTRAL: DESIGUALDADES SOCIALES Y DESARROLLO TRAS LA GRAN RECESIÓN

9.....La cohesión social: una apuesta compartida entre la Unión Europea y América Latina para abordar la desigualdad y alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
Ana Sojo y Equipo de EUROsociAL+

23.....El rostro cambiante de los conflictos y las crisis humanitarias: la reiteración e insuficiencia de las respuestas, un límite para el desarrollo
Francisco Rey Marcos y Jesús A. Núñez Villaverde

35.....La resiliencia de los hogares en la España de la poscrisis
Guillermo Fernández Maíllo

49.....La exclusión residencial en la Gran Recesión
Gema Gallardo Pérez y Andrea Jarabo Torrijos

61.....Sociedad civil y reducción de violencias en América Latina: tendencias y desafíos
Raquel Willadino, João Felipe P. Brito, Vinícius Esperança y Michelle Henriques Ramos

73.....De la clase a la exclusión... y vuelta. Una aproximación a la renovación contemporánea del debate sobre la desigualdad social
César Rendueles y Héctor Gil Rodríguez

nº42
Enero-junio de 2018

85.....Proyecto de aprendizaje-servicio para la docencia, intervención e investigación en contextos de exclusión social
Sonia Sánchez-Busqués, David García-Romero, José Luis Lalueza Sazatornil, Marta Padrós Castells, Beatriz Macías Gómez-Estern, María José Marco Macarro y Virginia Martínez Lozano

97.....El alcance de las desigualdades sociales: los espacios de la exclusión social
Iria Noa de la Fuente Roldán

107 .....La ampliación de las desigualdades en un destino turístico como un efecto de la crisis global
Carlos Gauna y Rosa Vargas

121.....Desigualdades dicotómicas asimétricas. Un enfoque cualitativo para el estudio de la desigualdad
Salvador Vázquez

133.....El impacto desigual de la crisis de 2008: los efectos causados entre hombres y mujeres en la población económicamente activa
Carlos Alberto Casas y Marco Antonio Cortés

145 .....Desigualdades de género en crisis humanitarias
Daniel Boyano Sotillo

OTROS TEMAS

157.....Activando el conocimiento en la cooperación internacional para el desarrollo
Carlos Merino Moreno

169 .....África en el desarrollo global
Alban Kouakou

SECCIONES FIJAS

183.....Sobre guerras militares, comerciales, diplomáticas y la agenda global del desarrollo, primer semestre de 2018
Juan Pablo Prado Lallande y Myrna Rodríguez Añuez

195.....Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2017 a marzo de 2018)
Javier Surasky

nº42
Enero-junio de 2018

207 .....Los presupuestos 2018 y el V Plan Director dicen 'no' a la Agenda 2030
Kattya Cascante

RESEÑAS

218.....El daño no se olvida. Impactos socioambientales en territorios de pueblos indígenas de la Amazonía norperuana afectados por las operaciones de las empresas Pluspetrol
Rocío López Ruiz

tema central

DESIGUALDADES SOCIALES Y DESARROLLO TRAS LA GRAN RECESIÓN

1

La cohesión social: una apuesta compartida entre la Unión Europea y América Latina para abordar la desigualdad y alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Social cohesion: a shared commitment between the European Union and Latin America to tackle the inequality and to achieve the aims of the Sustainable Development Goals

ANA SOJO Y EQUIPO DE EUROsociAL+*

PALABRAS CLAVE

Cohesión social; Políticas públicas; Agenda 2030; Unión Europea; América Latina y el Caribe; EUROsociAL+.

RESUMEN La cohesión social y territorial ha sido uno de los pilares de la construcción europea, tanto en las políticas comunitarias como en las políticas nacionales. Esta seña de identidad también se hace presente en la cooperación de la Unión Europea con otras regiones, con especial énfasis en América Latina. El presente artículo invita a una reflexión sobre este rol orientador de la cohesión social. Aborda primero la situación actual en ambas regiones, planteando una definición conceptual de la cohesión social. En segundo lugar, revisa el compromiso birregional entre la Unión Europea y América Latina, a la luz de uno de sus programas de cooperación emblemáticos: EUROsociAL+, instrumento que promueve y fortalece políticas públicas que impulsen la cohesión social y reduzcan las desigualdades. Por último, propone una mirada a la cohesión social desde la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

* **Ana Sojo** es consultora independiente, funcionaria de la CEPAL entre 1989 y 2016 y doctora en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad Libre de Berlín.

EUROsociAL+ es un programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea que busca contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos.

KEYWORDS
Social cohesion; Public policy; 2030 Agenda; European Union; Latin America and the Caribbean; EUROsociAL+.

ABSTRACT Social and territorial cohesion has been one of the pillars of European construction, both in Community and national policies. This hallmark is also present in the European Union's cooperation with other regions, with special emphasis on Latin America. This article invites to reflect on this guiding role of social cohesion. First, it tackles the current situation in both regions, proposing a conceptual definition for social cohesion. Secondly, it reviews the bi-regional commitment between the European Union and Latin America, in the light of one of their emblematic cooperation programmes: EUROsociAL+, an instrument that promotes and strengthens public policies that drive social cohesion and reduce inequalities. Finally, it looks at social cohesion from the perspective of the 2030 Agenda and the sustainable development goals.

MOTS CLÉS
Cohésion sociale; Politiques publiques; Agenda 2030; Union européenne; Amérique latine et Caraïbes; EUROsociAL+.

RÉSUMÉ La cohésion sociale et territoriale a constitué l'un des piliers de la construction européenne, aussi bien pour les politiques de l'Union que pour les politiques nationales. Ce signe distinctif est également présent dans la coopération de l'Union européenne avec d'autres régions et tout particulièrement avec l'Amérique latine. Le présent article invite à réfléchir sur ce rôle d'orientation de la cohésion sociale. Il aborde, en premier lieu, la situation actuelle des deux régions, en proposant une définition conceptuelle de la cohésion sociale. Ensuite, l'article analyse l'engagement birégional entre emblématiques l'Union européenne et l'Amérique latine, à la lumière de l'un de ses programmes de coopération, à savoir : EUROsociAL+, un instrument qui promeut et renforce les politiques publiques qui favorisent la cohésion sociale et qui réduisent les inégalités. Enfin, l'article propose une étude de la cohésion sociale du point de vue de l'Agenda 2030 et des Objectifs de développement durable.

Introducción

Las crisis suelen ser oportunidades, en términos de resiliencia, transformación, o innovación. Aprender de ellas, adaptarse y renovarse es sin duda parte de un ciclo de aprendizaje. Pero ¿cuáles han sido las enseñanzas de la crisis que ha sufrido Europa en la última década?, ¿qué puede compartir con otras regiones, en especial con América Latina?, ¿cómo evitar nuevas crisis y asegurar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible?

Europa parece haber recuperado el camino del crecimiento, especialmente si se miran el PIB y la tasa de ocupación laboral. En América Latina, tras unos años de estancamiento, la actual coyuntura económica muestra signos de recuperación. No obstante, estos datos económicos, si no alentadores, al menos más favorables a los de los últimos cinco años, no deben desviar la mirada de los retos, muchos de ellos compartidos, que afrontan las dos regiones, como la innovación tecnológica, la transformación del mercado laboral, la polarización política, o la baja inversión pública. Pero, sobre todo, no deben enmascarar otro fenómeno, que lejos de atenuarse se ha exacerbado, y que sigue lastrando el desarrollo y el bienestar en ambas regiones: la desigualdad y su corolario, la vulnerabilidad. En la UE, los índices de pobreza y exclusión social han aumentado, con un claro sesgo territorial. En América Latina, se observa un retroceso de los indicadores sociales, con un pequeño repunte de la pobreza y extrema pobreza en 2015 y 2016, siendo los niños, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres y los residentes en áreas rurales los grupos con las tasas más altas.

Como señaló el antropólogo Alphonse Bertillon, "solo se ve lo que se mira, y solo se mira lo que se tiene en mente". Resulta pues fundamental tener en mente el carácter estructural y estructurante de la desigualdad para entender el actual panorama de ambas regiones. Y también para entender la importancia que han tenido las políticas de cohesión social (u orientadas a mejorar la cohesión social), especialmente en la UE, a la hora de frenar los efectos de la crisis. En efecto, como subraya el último informe sobre la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, "la política de cohesión ha tenido un impacto fundamental para que la inversión pública redujera el impacto de la crisis"[1]. A nivel nacional, los sistemas de protección social también han jugado un papel clave para asegurar una red de seguridad a las personas más vulnerables y limitar el aumento de las desigualdades.

La cohesión social y territorial ha sido uno de los pilares de la construcción europea, tanto en las políticas comunitarias como en las políticas nacionales. Esta seña de identidad también se hace presente en la cooperación de la UE con otras regiones, con especial énfasis en América Latina. Existe en efecto un compromiso birregional por abordar la desigualdad, y una apuesta por apoyar políticas que aseguren a los ciudadanos protección, acceso a derechos y oportunidades, más allá de su estrato social, su género, su lugar de residencia, su étnica o su religión. Desde este entendimiento común, la cohesión social aparece como una oportunidad no solo para frenar las crisis, sino también para guiar el modelo de desarrollo a largo plazo, en la esfera nacional y en la esfera internacional.

El presente artículo invita a una reflexión sobre este rol orientador de la cohesión social. Aborda primero la situación actual tanto en la UE como en América Latina,

1 Comisión Europea (2017d): *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Bruselas, Comisión Europea.

planteando una definición conceptual de la cohesión social. En segundo lugar, revisa el compromiso birregional entre la UE y AL, a la luz de uno de sus programas de cooperación emblemáticos: EUROsociAL+. Por último, propone una mirada a la cohesión social desde la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible.

Algunas aristas de la cohesión social en Europa y en América Latina

Una mirada de cohesión social en las dos regiones

Desde hace varias décadas, la cohesión social se constituyó en un objetivo prioritario explícito de las políticas públicas en Europa. Originalmente, se planteó en los programas de nivelación territorial que buscaron estrechar las desigualdades territoriales de países muy heterogéneos dentro un espacio común supranacional. Pero, sobre todo, de manera implícita, ha estado estrechamente ligada con el desarrollo del Estado de bienestar europeo. A partir de la crisis financiera del 2008, en Europa se ralentiza el crecimiento económico, y se incrementa el desempleo en varios países; pero ya previamente los Estados de bienestar europeos venían experimentando cambios importantes que profundizaron la estratificación de la protección social, primordialmente de aquella basada en el tipo de inserción laboral. En la actualidad diversas instancias regionales están preocupadas por variados aspectos críticos que inciden en la cohesión social, muchos de los cuales son de carácter estructural, y otros relacionados con *shocks* externos.

Por ejemplo, tras un amplio debate con instituciones de la UE, gobiernos y parlamentos nacionales, expertos y organizaciones de la sociedad civil, en aras de avanzar en la convergencia en el plano social de los distintos países de la Unión, la Comisión Europea postula un "pilar europeo de derechos sociales", que sirva de marco de principios y derechos de referencia para la política social y el empleo (Comisión Europea, 2017b). Se parte de un crudo diagnóstico: el debilitamiento del poder económico de Europa y el sensible decrecimiento del peso de su población en el mundo; además, la creciente desigualdad social y espacial, la persistencia del desempleo de larga duración, y el peligro de que la generación de jóvenes adultos actual termine teniendo condiciones de vida peores que las de sus padres, aspectos que conjuntamente traicionarían las promesas del proyecto europeo. Se resalta una gama de aspectos que interactúan y afectan la cohesión social: el rápido envejecimiento y una esperanza de vida de niveles sin precedentes, las nuevas estructuras familiares, los cambios demográficos, la urbanización, múltiples empleos a lo largo de la vida laboral en lugar de un empleo para toda la vida, transformaciones profundas del empleo a la luz de las transformaciones tecnológicas, la automatización y la inteligencia artificial, barreras a la igualdad de género en el mercado laboral, protección restrictiva del empleo a expensas de la capacidad de inserción laboral de los jóvenes (Comisión Europea, 2017a y 2017c).

En la presente fase de la globalización, se han exacerbado en Europa conflictos relacionados con las identidades y el sentido de pertenencia. Es así como se consolidan identificaciones simbólicas racistas, proliferan impulsos autonomistas y localistas y tensiones secesionistas, y se ven también fortalecidos los nacionalismos, ante retos y dificultades que, al menos en su actual escala, no fueron avizorados hace algunas décadas; por ejemplo, en el último decenio, fuertes migraciones desde el norte de África y, en los últimos años, masivas corrientes de refugiados desde el Cercano Oriente, principalmente por la guerra en Siria. Los miedos acerca de las crisis económicas y los *shocks* migratorios han sido explotados políticamente por corrientes xenófobas y polarizadores, que cuestionan la globalización y la apertura comercial (*The Economist*, 2016). Ello se combina, además, con la ineficacia de las políticas de integración de inmigrantes; en los últimos años han proliferado identidades religiosas fundamentalistas en jóvenes desarraigados, que han realizado acciones terroristas y militares en diversas latitudes del planeta y en la propia Europa (Sojo, 2017a).

Por su parte, entre 2002 y 2013 tuvo lugar en América Latina una reducción importante de la desigualdad del ingreso (CEPAL, 2015). Ello se origina en una caída de los retornos a la educación, producto de la mayor demanda relativa de trabajadores de baja calificación, en el marco de un estancamiento relativo de la productividad que coarta la progresión en educación y en el desarrollo de capacidades. En algunos países el incremento del salario mínimo también contribuyó a reducir la desigualdad; fue el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, junto con el crecimiento del empleo y con un importante incremento de la formalización laboral. En Brasil también jugó un importante papel la amplia cobertura de las pensiones rurales para la población pobre, cuyo monto estaba asociado con el creciente salario mínimo. Es decir, que las instituciones laborales jugaron también un importante papel en las mejoras distributivas observadas en algunos países (CEPAL, 2014; CEPAL, 2016; Amarante y Arim, 2015). Debido a la dificultad de acceso a datos pertinentes, hay pocos hallazgos y para unos pocos países. Respecto de Argentina, Chile, Uruguay, Colombia y Ecuador se ha evidenciado el incremento de la concentración del ingreso en los estratos más ricos de la población. Hallazgos fragmentarios evidencian, por ejemplo, que los ingresos de los más ricos aún están estrechamente relacionados con la propiedad del capital y con ingresos rentistas, a diferencia de los países más ricos, donde alzas espectaculares de los salarios e ingresos adicionales de los ejecutivos más ricos también han contribuido sustancialmente al alza de la desigualdad en la presente etapa de la globalización, tal como lo mostró Piketty (Alvaredo y Gasparini, 2015: 716).

En términos de la cohesión social, son beneficiosas las reducciones de la desigualdad medida por ingresos en los estratos sociales abarcados por las encuestas de hogares, pero es preocupante su eventual reversibilidad. Pese a los avances, persiste una negación de plenos derechos a grupos sociales marcados por la diferencia racial, étnica, de género, etaria y cultural, que de la mano de la desigualdad socioeconómica refuerza otras desigualdades. Las singularidades de su arraigada y persistente discriminación requieren urgentes enfoques y políticas innovadoras en materia de lucha contra la

pobreza y acceso a la salud, la educación, el acceso a la justicia y el trabajo decente, como también en otros ámbitos que puedan contribuir al ejercicio de la plena ciudadanía (CEPAL, 2015).

Debe tenerse presente que en los años recientes, en varios países y en el marco de distintos regímenes políticos, han acontecido graves crisis en América Latina: la incidencia de poderes económicos en la política; la creciente corrupción pública y privada; la negación de la separación de poderes; la infiltración del crimen organizado y de la narco-economía. Por otra parte, han surgido nuevas alianzas políticas: es así como crecientemente se están fortaleciendo movimientos evangélicos fundamentalistas, en alianzas con partidos políticos tradicionales que, habiendo perdido el vínculo con las clases sociales más desfavorecidas, buscan recuperar su carácter popular (Corrales, 2017). Estas crisis son muy problemáticas respecto de la cohesión social, ya que corroen la confianza en lo público, en los mecanismos de representación a escala nacional y subnacional, en los mecanismos de sanción y fiscalización, en los sistemas de justicia, y alteran el vínculo social debido a las polarizaciones sociales que van de la mano de algunos de estos fenómenos. El signo, derrotero y desenlace de estas graves crisis políticas es aún difuso, también en términos de sus efectos en el desarrollo social. Emerge el fortalecimiento del Estado de derecho como un imperativo.

En general se observa en las sociedades democráticas contemporáneas una declinación de la capacidad de los partidos políticos para canalizar las demandas sociales, organizar visiones del porvenir que conecten con la opinión pública. El aumento de la distancia entre la sociedad civil y las instituciones delinean una contrapolítica reactiva y fragmentada, que no estructura una proposición colectiva. Cada vez más el gobierno democrático está estructurado por la confrontación con diversas formas de veto ejercidas por diferentes grupos sociales, fuerzas políticas o económicas. Como consecuencia, se disuelven las formas de pertenencia a un mundo común, lo cual origina un desencanto. En el marco de las interdependencias e interacciones de un mundo global, la cohesión social está en juego en numerosos aspectos de la convivencia social, que revelan graves e inquietantes problemas (Rosanvallon, 2006a).

Por otra parte, la exposición del grueso de la población a información, imágenes, símbolos y promoción de aspiraciones, junto a los mayores niveles de educación, chocan con la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo, que imprimen un ritmo mucho más lento en el acceso a activos materiales. Esto puede exacerbar la brecha de expectativas, potenciar la percepción de injusticia social, de baja movilidad social y acceso a recursos; y ello deteriora la confianza sistémica, merma la legitimidad de la democracia y exacerba la conflictividad (CEPAL, 2007). Este fenómeno tiene efectos globales: se afirma que un aumento de la desigualdad, junto a una mayor conciencia sobre esta se ha convertido en un *mix* volátil para las democracias (Obama, 2016).

De allí que sea imperativo abordar la cohesión social, para contribuir a crear un "nosotros", actuar contra la exclusión social y contra la polarización, en un contexto de crisis, volatilidad e incertidumbre.

La cohesión social, brújula para las políticas públicas. Definición conceptual para la acción política

La CEPAL postuló en 2007 que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad. En estos términos, se definió la cohesión social como "la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan" (CEPAL, 2007).

Pero para reflejar adecuadamente cómo se construye la cohesión social como regla de convivencia, las políticas mediante las cuales se logra y rescatar plenamente el papel de los actores y su interacción, es adecuado reformular el concepto cepalino (Sojo, 2018)[2]. A tal fin, es pertinente considerar la distinción establecida por Rosenvallon (2006b) entre el campo de la política y el campo de funcionamiento de las políticas para conceptualizar la cohesión social. Para el autor, lo político es tanto un campo, como un proyecto. En el primer sentido designa el espacio en el que se entrecruzan múltiples hilos de las vidas de las personas, y provee un marco comprensivo que existe en virtud de que sus miembros reconocen la existencia de la sociedad como un todo, como un orden sintético que provee coherencia y significado a sus partes. A su vez, como proyecto es un proceso de exploración y experimentación —siempre conflictivo y contencioso— de construcción de la comunidad, en cuyo transcurso se van construyendo reglas compartidas que le dan forma a la vida de la *polity*. Lo político es una modalidad que debe atender el largo plazo de la existencia de la vida en común, una forma de acción colectiva que intenta esta vida en común y que abarca el poder y la ley, el Estado y la nación, la igualdad y la justicia, la identidad y la diferencia, la ciudadanía y la civilidad. En suma, todo lo que constituye la vida política, más allá del campo inmediato del funcionamiento de las políticas, que lo circunscriben y habilitan como impedimento y medio, como fuente y como dificultad: la competencia partidaria por el poder político, el razonamiento y la acción e interacción de los actores, los ritos y los símbolos, la acción gubernamental cotidiana, los mecanismos de toma de decisiones, el funcionamiento ordinario de las instituciones (Rosanvallon, 2006b: 34-40 y 54). Precisamente el contenido de lo político solo sería posible de apreciar mediante las tensiones, fracturas, puntos críticos, límites y oposiciones que forman parte de la exploración de un problema por resolver, y de la búsqueda de su clarificación (Ib.: 45-47).

La democracia es una solución para institucionalizar la *polity* de los seres libres y, por lo tanto, es problemática, ya que constituye a lo político en un campo abierto a las

2 Este apartado se toma de Sojo (2018).

tensiones e incertidumbres concomitantes a su significado que, en esencia, por su propia naturaleza, es confuso e indeterminado. El desencanto con su falta de plenitud está estrechamente relacionado con esta indeterminación, y es que el propio "sujeto" de la democracia, el pueblo, no existe sino mediante sucesivas representaciones aproximativas de sí mismo (Ib.: 36-37)[3].

Luego, en esos términos, valiéndonos de la terminología de Rosanvallon, puede plantearse que la cohesión social, por su naturaleza, es parte de lo político, es uno de los componentes que constituyen la vida política, más allá del campo inmediato y contingente de las políticas. En ese sentido, en tanto una de las dimensiones de la vida en común que constituye "lo político" como centro nervioso (Ib.: 35), se realiza, habilita o dificulta mediante el campo del "funcionamiento de las políticas" y de la actividad política (Ib.: 39-40).

La metáfora del centro nervioso utilizada por Rosanvallon en relación con lo político, nos parece también útil para pensar sobre la cohesión social. Según el diccionario de la RAE, el centro nervioso, término proveniente de la fisiología, designa la "parte del sistema nervioso central, que recibe estímulos periféricos y transmite las respuestas correspondientes a los órganos a los que afecta". Evidentemente se trata de una metáfora y, además, no se trata de asumirla con un simplismo mecánico, exacerbado por nuestro desconocimiento del campo científico del que proviene. De esa metáfora interesa estrictamente rescatar la noción de un campo central, lo político, que recibe estímulos desde el campo del funcionamiento de las políticas, y que responde en términos que afectan al funcionamiento del organismo en cuestión, es decir, a la sociedad. A esa noción de recibir estímulos y de reaccionar ante ellos, debe agregarse el rol activo de lo político, en términos de su virtualidad para emprender iniciativas.

La cohesión social, por tanto, encara un doble desafío muy complejo: llegar a constituirse como parte de lo político, y reforzarse con políticas que sean un medio y que la habiliten, y también contender con políticas que la coartan y dificultan.

Habiendo considerado toda esta problemática, es pertinente modificar el concepto cepalino de cohesión social, para reflejar adecuadamente el dinamismo de su construcción como regla de convivencia (la política) y de los medios mediante los cuales se logra (las políticas), y para que el concepto como tal, en sí mismo, rescate plenamente el papel de los actores y de su interacción: —incluidos/excluidos; poderosos/

3 Numerosas reflexiones de la ciencia política lidian con esta temática. Por ejemplo, Medearis plantea si el foco de la teoría democrática debe concentrarse en la crítica de las relaciones desiguales de poder en la sociedad o bien en criticar a ciertos agentes que, contrario a ciertos ideales, ejercen determinado poder. También la interrogante de si las tácticas de los movimientos sociales debieran analizarse siempre como contradictorios con la democracia ideal o, más bien, a la luz de las relaciones de poder, pudiesen ser vistas como una ejecución (*enactement*) de la democracia viva y real (Medearis, 2015: 40, 135 y ss., 173 y 176).

débiles; ricos/pobres; visibilizados/invisibilizados; discriminados/discriminadores, contenciosos, resistentes y tantas otras categorías imaginables—.

En sintonía con la capacidad sintética del concepto original, que es una de sus virtudes, la modificación se formula también de la manera más sintética posible; además, en lugar del término instituir, usado con una connotación en desuso que puede restarle claridad, utilizamos su sinónimo establecer.

Por tanto, se propone definir cohesión social como la dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al modo en que ellos operan. Esta conceptualización es adecuada para tratar de circundar o delimitar el ámbito de la política, y de las políticas relativas a la cohesión social.

Por otra parte, teniendo presente la fraternidad (es decir, el vínculo social como principio de la democracia y eje constitutivo de la política) se propone ampliar la definición de cohesión social para abarcar adecuadamente el vínculo social, que es irreductible al efecto de las políticas públicas, y que tampoco se restringe a la adhesión o rechazo a los sistemas político y económico que enmarcan los mecanismos de exclusión e inclusión. Se propone que el concepto abarque el vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro (Sojo, 2017c).

Así, el concepto modificado distingue dos ámbitos: el ámbito de la política y de las políticas, por una parte, y el del espacio microsocial. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la díada original de la definición cepalina (mecanismos + respuestas) se transforma en una tríada (mecanismos + respuestas + vínculo social) y, conforme a lo desarrollado en la reflexión acerca de la distinción entre lo político y las políticas, se acentúa el carácter contencioso de esta interacción.

Este acercamiento conceptual es clave para entender lo que está en juego en la definición de políticas públicas orientadas a mejorar la cohesión social. Especialmente cuando la cohesión social se ha constituido como un eje central de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina para abordar el reto de las desigualdades.

El compromiso birregional por la cohesión social

La cohesión social, respuesta a la creciente preocupación por la desigualdad en la agenda de desarrollo

La desigualdad se ha situado en los últimos años en el centro del debate político a nivel global. A largo plazo ha demostrado no solo ser un freno para el crecimiento económico, sino también un condicionante para reducir la pobreza. Parece haberse llegado a un nuevo consenso por parte de los principales organismos internacionales

y/o regionales (OCDE, Banco Mundial, BID, CEPAL) que abogan no solo por el crecimiento económico como motor de desarrollo, sino que también sitúan a la desigualdad con este doble papel. La OCDE y el Banco Mundial hablan de "crecimiento inclusivo o con inclusión"; y la CEPAL de "crecer para igualar, igualar para crecer". En este sentido, la desigualdad ha incidido en la agenda global de desarrollo, que ha pasado de una mirada centrada en la pobreza a una mirada multidimensional, en términos de interdependencias y desigualdades múltiples.

Desde la UE, también se ha dado un espacio central a las desigualdades en su acción exterior, especialmente en sus políticas de cooperación. La respuesta a este desafío ha sido la incorporación del concepto de cohesión social de forma sistemática en sus programas de desarrollo con terceros países, y en particular con los países de América Latina y el Caribe, constituyéndose como uno de los ejes estratégicos en las relaciones UE-AL[4].

Cabe señalar que poner el foco en la cohesión social resulta particularmente relevante para las nuevas realidades de cooperación entre la UE y América Latina. En efecto, la región demanda una cooperación más intensiva en conocimientos, en experiencias y aprendizajes, para construir políticas públicas sostenibles e instituciones sólidas. El abordaje desde la cohesión social permite precisamente fortalecer políticas e instituciones, como se ha puesto de manifiesto en la definición conceptual desarrollada en la primera parte del artículo.

El programa EUROsociAL+ o la cooperación de 'nueva generación' para la cohesión social

Precisamente a esto se orienta EUROsociAL+, el programa de cooperación de la Unión Europea para mejorar la cohesión social en América Latina. EUROsociAL+ nace de la Cumbre UE-LAC de Guadalajara (2004), como cristalización del acuerdo político de situar la cohesión social como uno de los pilares centrales de las relaciones birregionales. A lo largo de más 10 años de trayectoria ha generado un espacio de diálogo para el aprendizaje entre instituciones "pares" de ambas regiones, contribuyendo a la mejora de políticas públicas y al fortalecimiento de instituciones en pro de la cohesión social.

Hoy en día en su tercera fase, EUROsociAL+ aborda las desigualdades múltiples desde el enfoque de la cohesión social, a través de un crisol de políticas públicas intersectoriales, agrupadas en tres áreas de políticas. Por un lado, desde el área de gobernanza democrática se abordan los retos que limitan la calidad de la democracia en América Latina: el reto fiscal y tributario, para mejorar la recaudación y la eficacia y eficiencia del gasto público; el reto territorial, que refleja un modelo de distribución desigual, y un modelo político que se ajusta con dificultad al territorio y a sus poblaciones; la debilidad

4 Junto con EUROsociAL+, surgen del compromiso político birregional UE-LAC otros programas regionales como URBAL (cuyo objetivo era promover la cohesión social "desde abajo" desde las administraciones locales) y bilaterales (como por ejemplo el Laboratorio de Cohesión Social en México).

del Estado de derecho para asegurar la ausencia de violencia, el respeto a los derechos y el acceso a la justicia; y el reto del buen gobierno, para fomentar el ejercicio democrático, como son la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, y la cultura cívica ciudadana, como vectores esenciales para luchar, además contra la corrupción.

Desde el área de políticas sociales, se busca contribuir al cierre de brechas materiales o de bienestar, a través del apoyo a sistemas de protección social inclusivos y políticas activas de empleo. Se orienta específicamente al trípode pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, entendiendo que la compleja matriz de desigualdades múltiples a la que tienen que dar respuesta las políticas sociales solo puede abordarse desde una visión integral de los obstáculos que merman el bienestar social. Para ello se abordan específicamente cuatro temáticas: las políticas de inclusión social y de lucha contra la pobreza; las políticas para la juventud, la adolescencia y la niñez; las políticas de cuidado y las políticas activas de empleo.

La tercera área de EUROsociAL+ es la de políticas de igualdad de género. Mientras el género aparece habitualmente como un eje transversal en los programas de cooperación, se trata sin duda de un salto cualitativo por parte de la Unión Europea, y de un gran avance para abordar la cohesión social. Se apoyan cuatro ámbitos claves para la igualdad de género, que se corresponden con las prioridades de la región: la autonomía física, incluyendo la lucha contra la violencia de género, el apoyo a la salud sexual y reproductiva y el trabajo con las nuevas masculinidades; la autonomía política, para facilitar la participación y representación de las mujeres en la esfera pública; la autonomía económica, fomentando la inclusión laboral de las mujeres; y el fortalecimiento de los mecanismos de adelanto de la mujer.

En estas tres áreas, EUROsociAL+ aparece como un facilitador clave para los procesos de reforma de políticas. Se basa en el intercambio entre instituciones públicas europeas y latinoamericanas, mediante cooperaciones técnicas (asesorías, estudios y capacitaciones) que pueden inspirar o brindar respuestas; haciendo que el conocimiento circule, se comparta, se capture y esté disponible. Orientado a la demanda y con la mirada puesta en los resultados esperados para mejorar la cohesión social, EUROsociAL+ suma esfuerzos para alcanzar las metas de la Agenda 2030. De esta manera, forma parte del abanico de los instrumentos "de nueva generación" que la cooperación europea ha puesto en marcha para enfrentar los retos del Desarrollo Sostenible.

La cohesión social, acelerador para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina

Aprobada en 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que buscan poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que *nadie quede atrás*.

Desde un enfoque sistémico, esta agenda ha planteado la necesidad de luchar contra las desigualdades y obtener resultados, estableciéndose una serie de metas que se han de cumplir para 2030. Los ODS están interrelacionados, de manera que la clave del éxito de uno dependerá del éxito de otros. La cohesión social, como fenómeno multidimensional que da respuesta a la desigualdad, emerge como buen conductor de las interrelaciones entre los distintos ODS, y contempla ámbitos transversales, cruces e intersecciones en los que las acciones llevadas a cabo pueden tener beneficios paralelos y cumplir varios Objetivos de forma coherente.

Sin duda, la cooperación internacional ha de seguir siendo una palanca para el cambio, y programas como EUROsociAL+ abordan de manera muy concreta algunas de las metas de la Agenda 2030. Así, el programa dialoga directamente con al menos seis de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5, focalizado en la igualdad de género, se alinea con el área de políticas de igualdad de género. Por su parte, el ODS 1 (fin de la pobreza), y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) se alinean con el área de políticas sociales. A su vez, el área de gobernanza democrática encuentra parte de su ámbito de actuación en el marco del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), aunque el fortalecimiento institucional es un eje transversal a todo el quehacer del programa. En cuando al ODS 10 (reducción de las desigualdades) dialoga directamente con el objetivo principal de EUROsociAL+ de contribuir a la cohesión social. Por último, el ODS 17 invita al necesario ejercicio de complementariedad y búsqueda de sinergias y alianzas con otros actores, como único camino factible para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

En este sentido, parece evidente que programas como EUROsociAL+, que trabajan por mejorar la cohesión social, también desde un enfoque multidimensional y holístico y que está orientado a resultados, pueden ser un mecanismo válido y un acelerador para el cumplimiento de los ODS.

Bibliografía

ALVAREDO, F. y GASPARINI, L. (2015): "Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries", en A. B. Atkinson y F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution*, Ámsterdam, Elsevier.

AMARANTE, V. y ARIM, R. (eds.) (2015): *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2007a): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

— (2014): *Panorama social 2013*, Santiago de Chile, CEPAL.

— (2015): *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

— (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
COMISIÓN EUROPEA (2017a): *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, Bruselas, Comisión Europea.
— (2017b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*, Bruselas, Comisión Europea.
— (2017c): *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, Bruselas, Comisión Europea.
— (2017d): *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Bruselas, Comisión Europea.
CORRALES, J. (2018): "Un matrimonio perfecto: evangélicos y conservadores en América Latina", *The New York Times*, 19 de enero.
ECONOMIST, THE (2016): "Nationalism Today. Trump's world".
EUROsociAL+ (2017): *Plan Estratégico de Programa*, Madrid, EUROsociAL.
MEDEARIS, J. (2015): *Why Democracy is Oppositional*, Cambridge, Harvard University Press.
OBAMA, B. (2016a): "Remarks by President Obama at Stavros Niarchos Foundation Cultural Center in Athens", Atenas, Stavros Niarchos Foundation Cultural Center.
ROSANVALLON, P. (2006a): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
— (2006b): "Inaugural Lecture. Collège de France", *Democracy. Past and Future*, Nueva York, Columbia University Press.
SEN, A. (2006): *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
SOJO, A. (2018) : *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas, Informe final consultoría programa EUROsociAL+*, Madrid, EUROsociAL.
— (2017a): "La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto", *Colección estudios Intercoonecta*, 1, Santa Cruz de la Sierra, Centro de Formación de la Cooperación Española.
— (2017b): "La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3 (4).

2

El rostro cambiante de los conflictos y las crisis humanitarias: la reiteración e insuficiencia de las respuestas, un límite para el desarrollo

The changing face of conflicts and humanitarian crises: the repetition and inadequacy of responses, a limit to development

FRANCISCO REY MARCOS
Y JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE*

PALABRAS CLAVE
Agenda 2030; Marco de Acción de Sendai; Prevención de conflictos; Crisis humanitarias; Cumbre Humanitaria Mundial.

RESUMEN El artículo analiza algunos de los cambios en el escenario internacional en materia de conflictos y crisis, planteando algunas de las debilidades de las respuestas que está dando la comunidad internacional para abordarlos.

KEYWORDS
2030 Agenda; Sendai Framework for Action; Conflict prevention; Humanitarian crises; World Humanitarian Summit.

ABSTRACT The article analyses some of the changes in the international scenario in terms of conflicts and crises, raising some of the weaknesses of the responses that the international community is giving to tackle them.

* **Francisco Rey Marcos** es codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), experto en acción humanitaria.

Jesús A. Núñez Villaverde es también codirector del IECAH, especializado en seguridad internacional y construcción de la paz.

MOTS CLÉS
Agenda 2030; Cadre d'action de Sendai; Prévention des conflits; Crises humanitaires; Sommet Humanitaire Mondial.

RÉSUMÉ L'article analyse certains des changements dans le scénario international concernant les conflits et les crises, en soulèvent certaines des faiblesses des réponses que la communauté internationale donne avec l'objectif de les aborder.

Introducción

Es un lugar común entre los juristas decir que el derecho va siempre con una guerra de retraso, expresando así el hecho de que las normas jurídicas resultan siempre reactivas, se aprueban tarde y, por tanto, no suelen servir para prevenir y ni tan siquiera para mitigar los hechos que posteriormente pretenden analizar o, en su caso, juzgar. Y evidentemente eso no sucede solo en lo referente a los conflictos armados, ni en el ámbito de lo legal, sino que es generalizable a muchas ramas del quehacer humano. La sensación de que en un mundo en permanente cambio y que plantea cotidianamente numerosas preguntas, las respuestas, en el caso de llegar, son siempre tardías, parciales, repetitivas y no están a la altura de las circunstancias, nos acompaña y parece haber venido para quedarse.

Los últimos años han sido ricos en acontecimientos internacionales que han acelerado algunas de las tendencias que ya se venían observando en materia de riesgos, conflictos violentos o crisis humanitarias. Y en este escenario de permanente cambio también se han celebrado numerosas cumbres internacionales que, al menos en teoría, han tratado de plantear nuevas respuestas a los retos que estos cambios plantean. El presente artículo, basado en nuestros trabajos en el IECAH, pretende analizar brevemente algunos de estos retos, profundizando en las propuestas que se están planteando desde la comunidad internacional para abordarlos, valorando la congruencia entre la magnitud de los primeros y las limitaciones de las segundas.

La Agenda 2030 y su coherencia con otras 'agendas'

En 2015 los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron un conjunto de objetivos comunes para el desarrollo del planeta mediante la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que tratan de ofrecer un marco común para avanzar en esta materia y prevenir el sufrimiento humano. La Agenda 2030 es universal, integrada e indivisible por naturaleza y no solo busca acabar con la pobreza, el hambre, mejorar la calidad de la educación o preservar el medioambiente, sino que busca reducir las desigualdades y promover sociedades más justas, pacíficas e inclusivas.

Poner énfasis en estos tres últimos aspectos es muy relevante pues los conflictos violentos, junto a los desastres, son dos de los factores que obstaculizan el logro de los ODS y, en ocasiones, la comunidad internacional y los actores de desarrollo no son conscientes de ello o, si lo son, no incorporan suficientemente estas variables en la planificación del desarrollo. Las brechas de desigualdad siguen creciendo, lo que aumenta sin cesar la polarización entre una minoría desarrollada y una creciente mayoría que no puede aspirar a una vida digna en sus propios países. Esa brecha es, desde la perspectiva polemológica, el factor belígero más potente que existe. El Banco Mundial plantea que a finales de 2030 la mitad de la población en situación de pobreza se encontrará en países con altos niveles de violencia (United Nations y World Bank, 2017).

En ese contexto la Agenda 2030 se ha consolidado como la más importante dentro de las iniciativas internacionales de los últimos años. Por tanto, atendiendo a su condición de mínimo inexcusable para toda la comunidad internacional, debería dar cabida al resto de "agendas", cosa que está sucediendo solo de un modo parcial.

Convivir con el riesgo

Si durante la Guerra Fría la percepción del riesgo se centraba casi exclusivamente en la posibilidad del holocausto nuclear, el fin de aquel periodo ha abierto paso a la constatación de que las amenazas a las que se enfrenta la humanidad son mucho más diversas y se identifican por su carácter transnacional —lo que implica que superan las capacidades individuales de cualquier Estado— y multidimensional —con unas raíces principalmente sociales, políticas y económicas—. La exclusión, las pandemias, el cambio climático, los desastres producidos por amenazas no tan naturales, los flujos de población descontrolados, el crimen organizado, el terrorismo internacional y los comercios ilícitos constituyen parte sustancial del listado de riesgos con los que convivimos diariamente y que pueden desembocar en amenazas si no se gestionan de modo adecuado (Núñez y Rey, 2017). Pese a que desde hace décadas se viene alertando sobre la necesidad de incorporar esta dimensión del riesgo a la planificación de todas las políticas públicas y muy especialmente a las de desarrollo, la realidad nos muestra que esta inclusión sigue siendo problemática y no acaba de tomar fuerza ni a nivel estatal ni en la escala internacional.

Algunos avances en materia de amenazas naturales. Más allá de Sendai

Tal vez el ámbito en el que se ha avanzado más, al menos conceptualmente, en esta incorporación sea el de los desastres producidos por factores naturales o socionaturales. La aprobación en el año 2005 del Marco de Acción de Hyogo (HFA, por sus siglas en inglés) de reducción del riesgo de desastres y su renovación en el Marco de

Acción Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) 2015-2030, que se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015, y que fue apoyado por el conjunto de la comunidad internacional, son buena muestra de ello[1].

A diferencia del HFA, que carecía de metas específicas, el Marco de Sendai acordó siete metas globales para guiar la acción de la RRD y la gestión del riesgo en los próximos 15 años. Entre ellos se incluyen: reducir la tasa mundial de mortalidad y el número de personas afectadas por desastres en el periodo 2020-2030; reducir los daños a la infraestructura y la interrupción de los servicios básicos, como la salud y la educación, a través del desarrollo de resiliencia, para 2030; aumentar el número de países con estrategias nacionales y locales de RRD; y fortalecer la cooperación internacional para los países en desarrollo. Estas metas, como es habitual en las recientes conferencias internacionales, incorporan la creación de indicadores que serán desarrollados por un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta. El Marco también logró un avance al acordar un proceso de revisión. En este caso, al menos en teoría, se comienza a adoptar una visión preventiva frente al riesgo de desastres y se plantean las funciones de los diversos organismos implicados: reducir el riesgo de desastres.

Sin embargo, esta potente lógica de la reducción del riesgo —como marco conceptual que permita abordarlo desde la prevención hasta la recuperación, con lo que se ha dado en llamar un enfoque de resiliencia— solo se está utilizando para las situaciones derivadas de amenazas naturales y muy poco en otro tipo de amenazas socionaturales o antrópicas. La constatación de que muchas de las variables citadas anteriormente se manifiestan de modo conjunto en muchos países, configurando un panorama de gran complejidad, no está sirviendo para plantear enfoques "multiamenaza" que reconozcan esa complejidad en los factores causales del riesgo. A pesar de que, como planteó hace ya algunas décadas el sociólogo alemán Ulrich Beck, vivimos en sociedades del riesgo, aún no hemos sabido incluir esta variable en la planificación de políticas públicas nacionales e internacionales que permitan prevenirlos, enfrentarlos y recuperarse de ellos habiendo aprendido algo en el camino. La arrogancia de muchos países desarrollados, que invierten cuantiosos recursos en mecanismos de respuesta, protección civil convencional, mejoras tecnológicas... sin abordar los factores subyacentes del riesgo con una óptica de prevención, es buena muestra de ello. Esa falta de avances en el tratamiento de los factores subyacentes ha sido reconocida como una de las principales debilidades en relación con la aplicación del HFA, como se reconoció también en el Informe de Evaluación Mundial sobre la RRD 2015, presentado en la conferencia de Sendai.

De modo paradójico, el proceso de Hyogo y Sendai sí está teniendo efectos muy positivos en la implicación de algunos países del sur, proclives a amenazas naturales,

1 Pueden consultarse todos los documentos de la Conferencia en http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1509746.pdf

que han comenzado a incluir la RRD de modo más integral en la planificación de su desarrollo[2]. En esa misma línea han sido destacables también los enfoques regionales que se han dado en ciertas zonas del mundo, como en Centroamérica, donde se ha sabido dar esta dimensión regional, más allá de los riesgos específicos que pueda tener cada país, en un tema como la RRD que, por definición, no respeta fronteras (CEPREDENAC, 2014).

Repunte de los conflictos violentos. Una mala noticia

Tras el descenso en la conflictividad violenta que tuvo lugar tras el fin de la Guerra Fría, desde el año 2010 se ha vuelto a experimentar un aumento de los conflictos violentos (United Nations y World Bank, 2017). En 2016 se contabilizaron 33 conflictos armados activos, de los que 13 corresponden a África, 10 a Asia, 6 a Oriente Medio, 3 a Europa y uno a América. De todos ellos un 46% registró un empeoramiento, con mayores niveles de violencia e inestabilidad que el año anterior, mientras que un 33% mantuvieron el mismo nivel de violencia y un 21% registraron una disminución de la misma. A eso se añade un total de 87 escenarios de tensión a nivel mundial (83 en 2015), la mitad de los cuales fueron de naturaleza intraestatal, con África en cabeza (34), seguida de Asia (20), Europa (14), Oriente Medio (11) y América (8). La situación se mantiene en la línea habitual en estos últimos tiempos, con la cronificación de muchos focos de violencia y la tan solo aparente resolución de otros. Tendencias globales como la urbanización de la población, el debilitamiento de las estructuras de Estado liberal-democrático en cada vez más países, la persistencia de la desigualdad, la movilidad de la población a nivel global y el auge de las economías ilegales augura un aumento de los contextos en donde actores armados van a competir entre ellos y contra el Estado para el control de recursos y el mantenimiento de la hegemonía territorial. Todo ello utilizando la violencia contra la población civil como fin en sí mismo y como mecanismo de control.

Nuevos tipos de conflictividad violenta

Aunque sigue siendo muy improbable el estallido de una guerra interestatal global, hoy son mucho más frecuentes las guerras intraestatales, donde confluyen una multiplicidad de actores armados, con frecuencia apoyados y financiados desde el exterior, en conflictos que se alargan en el tiempo hasta hacerse crónicos. Aunque el número de víctimas mortales es, en general, menor al registrado en la primera mitad del pasado siglo, aumenta sin cesar el uso de la violencia directa contra la población civil, violando abiertamente el derecho internacional humanitario (DIH) y el resto de normas que

2 El análisis de los informes de país presentados en Sendai por los Estados participantes muestra que han sido los países del Sur los que se tomaron más en serio el proceso post Hyogo. Pueden consultarse los informes en http://www.wcdrr.org/preparatory

regulan los conflictos bélicos. Además, es cada vez más evidente que la violencia está dejando de ser un medio para lograr un objetivo político, pasando a convertirse en un simple modo de vida para muchos de los combatientes que no encuentran otra vía más directa para cubrir sus necesidades.

Igualmente, resulta cada vez más inquietante que, como ocurre en muchos lugares de Latinoamérica (con el Triángulo Norte que forman El Salvador, Guatemala y Honduras a la cabeza), se registren altos niveles de muertes violentas sin que exista formalmente ninguna guerra en marcha, respondiendo a una violencia indiscriminada alimentada por altas brechas de desigualdad y exclusión entre diferentes colectivos y la incapacidad del Estado para garantizar el monopolio del uso de la fuerza. Estas "otras situaciones de violencia" representan uno de los retos más importantes en materia humanitaria y de derechos humanos, ya que generan situaciones de desplazamiento forzado y otras formas de sufrimiento humano, que apenas son abordadas por los organismos nacionales o internacionales.

A la espera de avances en materia de prevención de conflictos

La llegada del nuevo secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, en 2017 ha abierto esperanzas de que las acciones de prevención a todos los niveles cobren más importancia en el trabajo del organismo, pero el nuevo escenario internacional y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca no parecen augurar avances a corto plazo. En una de sus primeras intervenciones ante el Consejo de Seguridad Antonio Guterres expresó: "Dedicamos más tiempo y recursos a responder a las crisis que a prevenirlas. La gente está pagando un alto precio por ello [...] Necesitamos un nuevo enfoque global"[3].

El balance de este necesario enfoque preventivo —que obligaría a tomar en consideración las causas estructurales y a articular respuestas multilaterales y multidimensionales de largo plazo— sigue siendo hoy, como demuestra el propio caso de la ONU tras 72 años de andadura —cuando menos, insatisfactorio—. La prevención de conflictos violentos sigue siendo una asignatura pendiente en el mundo actual (Núñez y Rey, 2017).

En cualquier caso y a la espera de los avances que puedan producirse en la ONU, es preciso apoyar y fortalecer un multilateralismo efectivo, con la ONU como foco principal de actuación, dado que ningún país en solitario puede hacer nada sustancial frente a dinámicas que superan sus capacidades individuales. El planteamiento conceptual, sobre la base de la seguridad humana, ya está formulado desde 2005, con el informe

3 ONU (2017): "Security Council debate on conflict prevention and sustaining peace", Nueva York, Secretaría General de las Naciones Unidas. [Disponible en https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and].

del entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, titulado "Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", resumido en la idea de que no puede haber seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad, ni ninguno de ellos si no hay un respeto pleno de los derechos humanos.

Nuevas tipologías de crisis humanitarias: algunos datos

En los últimos años se han consolidado algunas de las tendencias preocupantes. En los dos grandes tipos de amenazas a las que se enfrenta la acción humanitaria —situaciones de violencia o guerra y fenómenos de carácter natural que pueden verse agravados por la acción humana— los cambios están siendo rápidos y evidentes. Los conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad y, por su parte, los desastres —considerados aún por algunos como "naturales"— muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, recurrentes, extremos, con efectos más dañinos y, en muchos casos, vinculados con el cambio climático (IECAH y MSF, 2017).

A las tres emergencias nivel tres (según la clasificación de la ONU) ya conocidas en 2016 —en Siria, Irak y Yemen— se añadió en octubre de 2017 la crisis de personas refugiadas rohingya en Bangladesh y el agravamiento de la situación en la República Democrática del Congo (en la zona de los Kivu). Todo ello sin olvidar otras crisis de carácter crónico o de larga duración como República Centroafricana, Sudán del Sur, Etiopía, Nigeria y Somalia. Además, durante estos dos años se están manifestando con toda su crudeza los efectos del cambio climático en el agravamiento de fenómenos habituales y periódicos como los huracanes o las tormentas tropicales. Los fenómenos de El Niño y La Niña, o los casos de Irma, Katia, José... en el Caribe, Centroamérica o Norteamérica son suficientemente elocuentes.

En 2016 se volvió a registrar un volumen récord de personas refugiadas (22,5 millones), desplazadas (40,3) y solicitantes de asilo (2,8) como resultado de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos y el DIH. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimaba que a finales de 2015 había un total de 244 millones de personas que habían emigrado a otro país, lo que supone un aumento del 41% con respecto al año precedente. El intento de "comprar" la colaboración de los gobernantes de los países de emisión, repartiendo cheques en giras puntuales de nuestros gobernantes, y el afán por aumentar las medidas directamente represivas —con muros y vallas cada vez más ostentosos, despliegues militares y policiales disuasorios y prestación de asistencia técnica a las fuerzas policiales de los países de emisión o de tránsito para que repriman la salida desde su origen— están condenados al fracaso. Mientras no se entienda que no hay manera de poner puertas a la desesperación y no se atienda a las causas estructurales que impulsan esos flujos, tan solo se podrá, en el mejor de los casos, ganar algo de tiempo hasta que la dinámica migratoria se haga aún más intensa y más desestabilizadora. La constatación de que

muchos de estos movimientos de población están motivados por fenómenos climáticos y ambientales es cada vez más evidente, pese a que la comunidad internacional no lo aborda de modo decidido.

Se estima que en 2016 un total de 815 millones de personas (38 más que en 2015) estaban en situación de subalimentación crónica. De ellas 520 viven en Asia, 243 en África y 42 en América Latina. Igualmente preocupante es el hecho de que 122 de los 155 millones de niños y niñas en situación de malnutrición crónica han llegado a ese punto como consecuencia de las guerras que asolan sus territorios; la misma causa que afecta a seis de cada diez personas malnutridas. El hambre es causa y consecuencia de la violencia que termina destruyendo riqueza y servicios, desplazando forzosamente a personas de toda condición, dificultando la prestación de la ayuda humanitaria, arruinando cosechas y destruyendo mercados. El enquistamiento de conflictos y la proliferación de los fenómenos climáticos extremos están revirtiendo la tendencia positiva hacia el fin del hambre que se había visto en los últimos años.

El sistema humanitario al borde del colapso[4]

Pese al aumento de fondos, que supusieron más de 28.000 millones de dólares en el año 2016, el llamado sistema humanitario se encuentra en una situación en la que no es capaz de asignar los recursos en función de las necesidades de las poblaciones afectadas, ni de garantizar la protección de sus derechos. Más del 80% de la acción humanitaria se concentra en países que sufren conflictos violentos y en respuesta a crisis crónicas con cierta visibilidad mediática. Los problemas de coordinación y uso eficaz de recursos no han mejorado mucho y la desigualdad en la respuesta es evidente. A ello se suma el que, cada vez más, este sistema es percibido como portador de valores y principios occidentales que chocan con los de muchos contextos culturales. Como resultado de ello, la universalidad de la acción humanitaria está claramente en cuestión.

La Cumbre Mundial Humanitaria celebrada en Estambul en 2016 sirvió para poner sobre el tapete algunos de los problemas que afectan a la acción humanitaria a nivel global y algunas de sus propuestas se están abriendo paso lentamente. La promoción de un mayor protagonismo de las organizaciones de los países afectados (lo que se ha dado en llamar "localización"), con idea de superar el oligopolio de las instituciones del norte y evitar las duplicaciones que hacen perder eficiencia en las agencias de la ONU —componente que se incluyó dentro de llamado "Grand Bargain"—, es uno de los que ha generado ya compromisos concretos de ONG y algunos donantes al respecto.

4 Todos los datos de este apartado están tomados del informe "La acción humanitaria en 2016-2017: usos, abusos y desusos del humanitarismo en el escenario internacional" que edita el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) con Médicos sin Fronteras, coordinado por los autores del artículo.

Sin embargo, en otros aspectos esenciales para la acción humanitaria se está produciendo una quiebra total de algunas de las bases que le dieron origen, especialmente en el ámbito jurídico y en el de los derechos de las personas afectadas. El DIH es continuamente violado y no solo por los grupos insurgentes sino por los propios Estados firmantes de los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales. El Derecho Internacional de los Refugiados es así incumplido por aquellos países que decían defenderlo y muy especialmente en el caso de los miembros de la Unión Europea. Los derechos humanos son ninguneados por cada vez más gobiernos. Los tímidos esfuerzos para establecer mecanismos de verificación o al menos de seguimiento de las violaciones del DIH han topado con la negativa de muchos Estados. En los contextos de conflicto armado las organizaciones humanitarias tienen cada vez más problemas de acceso y para garantizar la seguridad de sus trabajadores. El derecho a recibir ayuda por parte de las poblaciones afectadas, apenas se considera (IECAH y MSF, 2017).

En este contexto las reformas que se han propuesto en los pasados años han estado más pensadas hacia dentro del llamado "sistema humanitario", pero siguen sin abordar las cuestiones globales que le afectan. La existencia de "brechas" como la que MSF denomina "brecha de emergencia" (Stoinova, 2017) es una muestra evidente de esta realidad en que no se fortalece la acción humanitaria en áreas en las que sería absolutamente necesaria y relevante para aliviar el sufrimiento humano. El que aun tengamos que seguir hablando de "conflictos o crisis olvidadas" es la mejor señal de ello.

En este escenario tan complejo, desde la perspectiva financiera la acción humanitaria internacional en 2016 aumentó por cuarto año consecutivo, alcanzando un nivel récord de 28.000 millones de dólares aproximadamente. Si bien tanto los donantes públicos como los privados aportaron una mayor financiación, el incremento porcentual anual fue relativamente más pequeño que el de los tres años anteriores (el 6% frente al 12%, 21% y 18%). Tomando como indicador la respuesta a los llamamientos coordinados de las Naciones Unidas, en 2016 se solicitaron un total de 20.500 millones de dólares, lo que supone un nivel similar al de los dos años anteriores. El total de fondos recibidos se incrementó en un 12%, ascendiendo a 12.400 millones de dólares. Aun así, la brecha de financiación del año 2016 ascendió a 8.200 millones de dólares, lo que significó que el 40% de los llamamientos no fueron cubiertos, porcentaje superior al de la media de la última década (36%).

Las contribuciones de donantes privados siguen siendo una fuente básica de financiación, representando alrededor de un cuarto del total de la acción humanitaria internacional en los últimos seis años. A pesar de ser el cuarto aumento anual sucesivo, lo que supone una estimación de 6.900 millones de dólares en 2016, la tasa de crecimiento anual también disminuyó en un 6% (en línea con la financiación humanitaria total), tras un fuerte aumento del 26% del año anterior.

En 2016 la mayor parte de la acción humanitaria internacional fue destinada a un pequeño número de crisis. Según el Financial Tracking Service (FTS) de OCHA,

cinco crisis (Siria, Yemen, Irak, Sudán del Sur y Etiopía) recibieron más de la mitad (54%) de todos los fondos humanitarios destinados a crisis específicas.

Pese al limitado optimismo que puedan dar a primera vista estos datos económicos —considerando que en plena época de crisis muestran un cierto crecimiento—, la realidad es que las demandas y las necesidades sin satisfacer siguen creciendo exponencialmente. Eso nos lleva a concluir que, en términos generales y en su inserción en el sistema internacional, la acción humanitaria se encuentra hoy más sobrepasada que nunca ante unos problemas para cuya resolución carece de capacidades suficientes, sometida a una fortísima presión para encargarse de tareas que, en el fondo, suponen muchas veces una dejación de responsabilidad por parte de los Estados, teniendo que ajustarse a las directrices de las estrategias securitarias de los principales actores.

Bibliografía

CEPREDENAC (2014): *Informe regional del estado de la vulnerabilidad y riesgos de desastres en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, CEPREDENAC.

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA (IECAH) Y MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF) (2017): *La acción humanitaria en 2016-2017: usos, abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual*, Madrid, IEACH.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J. y REY MARCOS, F. (2017): "Conflictos violentos y crisis humanitarias: de la respuesta a la prevención", *Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo*, Madrid, Círculo Cívico de Opinión, pp. 25-30.

STOINOVA, V. (2017): "Emergency gap: cómo cerrar la brecha en la respuesta a las emergencias humanitarias en conflictos", en IECAH y MSF (2017), *La acción humanitaria en 2016-2017: usos, abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual*, Madrid, IEACH.

UNITED NATIONS AND WORLD BANK (2017): *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Main Messages and Emerging Policy Directions*, World Bank, Washington.

3

La resiliencia de los hogares en la España de la poscrisis

The resilience of households in the Spain post-crisis period

GUILLERMO FERNÁNDEZ MAÍLLO*

PALABRAS CLAVE
Resiliencia; Estrategias familiares; Redes de protección social.

RESUMEN Este artículo presenta los resultados de la Encuesta sobre la Resiliencia de los Hogares en España de la Fundación FOESSA (ENREFOESSA 2017). Se analiza la fortaleza de los hogares en la poscrisis, cómo han evolucionado sus estrategias y cómo han agotado parte de su capacidad para responder a los riesgos sociales. Se testa, finalmente, la percepción de los hogares en relación a las principales redes de protección social.

KEYWORDS
Resilience; Family strategies; Social protection networks.

ABSTRACT This article presents the results of the Household Resilience Survey in Spain of the FOESSA Foundation (ENREFOESSA 2017). The strength of households in the post-crisis is analyzed, how their strategies have evolved and how they have exhausted part of their capacity to respond to social risks. Finally, the perception of households in relation to the main social protection networks is tested.

MOTS CLÉS
Résilience; Stratégies familiales; Réseaux de protection sociale.

RÉSUMÉ Cet article présente les résultats de l'enquête de la Fondation FOESSA (ENREFOESSA 2017) sur la résilience des foyers en Espagne. La force des foyers dans l'après-crise est analysée, comment leurs stratégies ont évolué et comment ils ont épuisé une partie de leur capacité à répondre aux risques sociaux. Enfin, la perception des foyers par rapport aux principaux réseaux de protection sociale est testée.

* **Guillermo Fernández Maíllo** pertenece a la Fundación FOESSA.

Introducción

La sociedad española está comenzando a vivir bajo los efectos de un nuevo ciclo económico después de un largo periodo recesivo. Esta afirmación se encuentra avalada por los datos de evolución del cuadro macroeconómico de nuestro país. En los modelos explicativos ortodoxos se considera al crecimiento económico como condición necesaria para la reducción de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, pero sabemos desde hace décadas que no es suficiente, e inclusive contraproducente, para otras dimensiones del bienestar. En trabajos anteriores[1], la Fundación FOESSA ya ha mostrado el carácter contra cíclico de la pobreza monetaria, que ante periodos de recesión económica aumenta rápidamente, pero en fases de crecimiento no desciende en la misma medida, e incluso, permanece estancada (Comité Técnico de la Fundación FOESSA, 2016: 3).

Los datos de la última Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2016) así lo muestran. La tasa de pobreza se incrementa del 22,1% al 22,3%, los hogares que tienen dificultades para llegar a fin de mes pasan del 33,7% al 33,9%, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión europea baja del 28,6% al 27,9%, la privación material severa se estanca en el 6,4%. Los hogares sin ingresos que nos ofrece la Encuesta de Población Activa han descendido en el último año un 7,1%, 585.000 hogares que no tienen ningún ingreso por salario o prestación pública (sin contar las rentas mínimas autonómicas). La evolución de los indicadores de desigualdad en los últimos tres años, tanto en relación a la renta media como entre grupos de renta, permanecen con escasas variaciones. Son datos que nos ubican en un escenario de estancamiento o bajadas insuficientes para compensar las pérdidas del periodo de crisis.

La información ofrecida por las principales encuestas públicas que retratan la pobreza, la exclusión y la desigualdad en España es suficientemente conocida. Una parte relevante pero insuficiente, porque estos indicadores se fundamentan básicamente en la renta (ingresos económicos), en sus generadores (empleo y prestaciones) o en algunas consecuencias materiales (privación material). Pero no prestan atención a todos los factores que las provocan, las describen, y en última instancia, a la propia relación entre la exclusión, la pobreza y la desigualdad. Es cierto que los métodos experimentales nos indican que el predictor más relevante en los procesos de transición de la inclusión a la exclusión social es la relación de los miembros del hogar con la actividad económica (Ruíz y Ramírez, 2014: 142). Sin embargo, a medida que profundizas en el espacio de la exclusión las variables predictoras se diversifican y lo económico no lo explica todo. Ampliar la mirada y generar conocimiento primario es la única manera de comprender la complejidad multinivel y el carácter multidimensional de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión social.

1 FOESSA (2008): *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, FOESSA.

Desde la Fundación FOESSA, buscando la complementariedad y la ampliación de las fuentes actualmente disponibles y en relación a conceptos que cualifican la pobreza, la desigualdad y la exclusión, nos propusimos profundizar en lo que está sucediendo en los hogares españoles en relación al proceso de recuperación económica. ¿Es posible, en términos de trayectorias de los hogares volver a la situación anterior a la Gran Recesión? Específicamente y de una forma más amplia, pusimos también la mirada en aquellos hogares que se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad. Para ello hemos realizado la Encuesta sobre la Resiliencia de los Hogares en España[2] (ENREFOESSA, 2017) buscando por un lado, comprender que las decisiones tomadas en los hogares a lo largo de la Gran Recesión les colocan en una posición diferente en el escenario poscrisis, y por otro, ahondar en el conocimiento de los recursos y en los apoyos con los que cuentan los hogares y las familias (ahorros, apoyo de familia extensa, amistades, vecindad, organizaciones sociales e instituciones públicas) para enfrentar posibles riesgos de futuro.

La encuesta se realizó a una muestra de 1.200 hogares estratificada por comunidad autónoma, hábitat y posición con respecto al umbral de pobreza, con un sobredimensionamiento para la población bajo dicho umbral. Los informantes fueron personas mayores de 18 años, sustentadores/as principales o sus cónyuges, con una distribución proporcional por sexo, a los que se realizó una entrevista cara a cara en sus hogares. El trabajo de campo se llevó a cabo durante el primer trimestre de 2017.

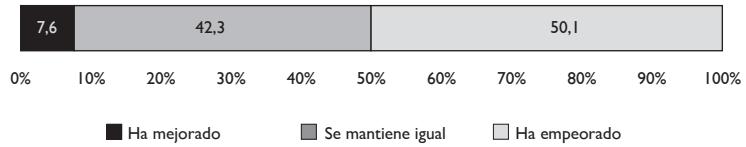
La distribución de los efectos de la recuperación no está llegando a los grupos más vulnerables

El Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social en España de 2014 ya demostraba que las clases más populares de España, aquellas que se encontraban en los percentiles de renta más bajos, eran las que más habían sufrido los embates de la crisis. Los datos de la ENREFOESSA 2017 indican que solo un 9% de los hogares bajo el umbral de la pobreza percibe, en estos momentos, la recuperación económica en sus condiciones de vida. Y es este colectivo el que continúa ubicándose en la peor de las situaciones para mejorar en el futuro. Esta evidencia no puede ser ocultada por otros análisis que ponen más su mirada en la precarización de las clases medias o en resaltar la desigualdad de renta existente entre el 1% más rico y el resto de la sociedad, y que ahondan en el círculo del sentimiento del desamparo, "la recomposición del discurso ciudadano sobre el Estado de bienestar parece estar siendo impulsada por unas clases medias que se sienten maltratadas por el poder político y agraviadas frente a otros colectivos sociales que, en su opinión, reciben mucha más ayuda y protección del Estado" (Zubero, 2014: 422).

2 Esta investigación ha sido realizada por Guillermo Fernández, Raúl Flores, Pedro Fuentes y Francisco Lorenzo, miembros del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

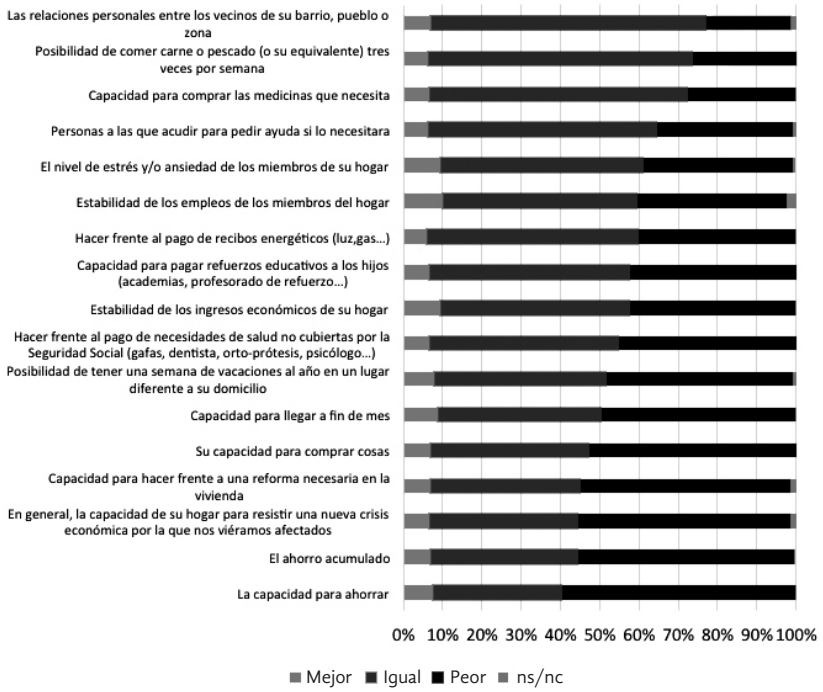
La red de seguridad de los hogares se midió a través de diecisiete indicadores que muestran la capacidad de los hogares para afrontar situaciones adversas futuras, y se ha observado la evolución de estas condiciones, desde el momento precrisis hasta nuestros días. La situación para afrontar periodos de crisis sería el indicador sintético que resumiría ese conjunto de capacidades. Para la mitad de las familias la "red de seguridad" que tienen a día de hoy es peor que en la situación precrisis. Es decir, si la experiencia de estos últimos años ha demostrado que en 2008 gran parte de nuestra sociedad no tuvo capacidad ni apoyos suficientes para evitar las consecuencias de la crisis, la situación de partida de hoy es aún más precaria que la que teníamos entonces.

Gráfico 1. Situación para afrontar periodos de crisis



Fuente: ENREFOESSA 2017.

Gráfico 2. Evolución de la situación de los hogares con respecto a antes de la crisis en diferentes aspectos



Fuente: ENREFOESSA 2017.

La mitad de las familias se encuentran peor que antes de la crisis, aunque el empeoramiento ha sido más intenso para los hogares pobres (78%), hogares monoparentales (74%), aquellos cuya persona sustentadora principal se encuentra en paro (72%), y entre las familias numerosas en las que siete de cada diez tienen a día de hoy menos capacidad para afrontar situaciones adversas.

La red de seguridad con la que cuentan las familias españolas se ha debilitado en más de la mitad de los hogares, especialmente en la capacidad de ahorrar, el ahorro acumulado, la capacidad para hacer frente a una reforma de vivienda, la capacidad de compra y la capacidad para resistir una nueva crisis económica en general. En ninguno de los 17 indicadores se supera el 10% de hogares que hayan experimentado una evolución positiva respecto del periodo anterior a la crisis, sin embargo, hay tres elementos en los que la situación parece haber registrado menores cambios, y son los relativos a la relación personal entre los vecinos, el comer proteínas tres veces en semana y la capacidad para comprar medicinas.

Este empeoramiento en algunos de los indicadores y estancamiento en otros nos lleva a la necesidad de entender que las familias han tomado una serie de decisiones durante los últimos años que las ubican en un diferente escenario a la hora de poder afrontar las contingencias actuales. Para ello es necesario que observemos cuáles han sido esas decisiones. Y específicamente tres aspectos que nos ubican en clave de futuro, las estrategias de cambio, cómo ha evolucionado su capacidad de ahorro y cómo es su percepción de la salida de la crisis.

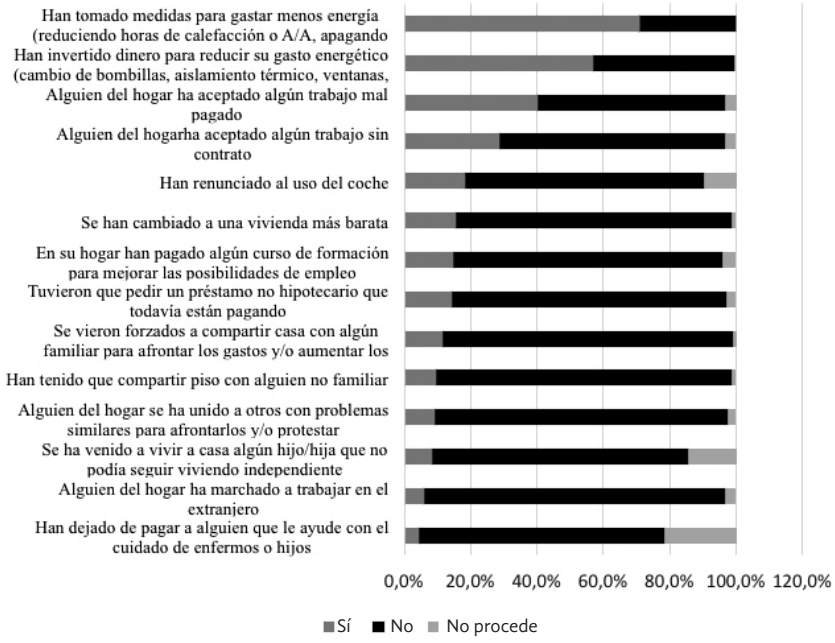
Las estrategias utilizadas para afrontar la crisis

Se analizaron catorce estrategias generadas para la reducción de los gastos o para el incremento de los ingresos, y aunque en todas ellas las personas o familias han dado un paso adelante para su realización, no siempre han sido ejecutadas "voluntariamente", puesto que en bastantes ocasiones la situación de necesidad ha presionado de manera tan intensa que dichas estrategias se han convertido en la única posible respuesta y no tanto en la libre elección de los ciudadanos. Las medidas que se han tomado de forma más generalizada frente a la crisis tienen que ver con la reducción del consumo de energía, seguidas de la aceptación de condiciones más desfavorables en el trabajo, la renuncia al uso del coche y otras estrategias encaminadas a reducir los gastos o acoger a alguien sin capacidad de pagar su vivienda.

Los resultados continúan apuntando, ahora en el 2017, en el mismo sentido que lo hace la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de INE, en la que se observa una reducción del gasto medio por hogar en diversos conceptos, desde el año 2011 sostenida hasta el año 2015. La EPF muestra una reducción constante del gasto relacionado con "vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles" y "transportes". La reducción del gasto acumulado en cada uno de los grupos ha sido del 5% en el apartado de vivienda y suministros, y del 10% en los transportes (incluido uso del coche propio). Esta reducción del consumo se ha producido de una forma notable en las tres decilas

inferiores de la distribución, en los hogares más pobres. Pero no solamente se ha acumulado más, sino que la brecha ha ido incrementándose de forma progresiva.

Gráfico 3. Estrategias desarrolladas por los hogares para el afrontamiento del periodo de crisis



Fuente: ENREFOESSA 2017.

Entre las estrategias más desarrolladas, encontramos que siete de cada diez hogares (70,7%) han adoptado medidas de reducción del consumo de energía durante la crisis y algo menos de seis de cada diez (56,8%) han realizado algún tipo de inversión para reducir el gasto energético mediante el acondicionamiento de los hogares, aunque en ocasiones esa inversión se limite al cambio de bombillas.

El segundo grupo de estrategias más utilizadas tienen que ver con el trabajo. En cuatro de cada diez hogares, alguno de sus miembros ha aceptado algún trabajo mal pagado (40,3%) y en algo menos de tres de cada diez alguno de los miembros ha aceptado algún trabajo sin contrato (28,8%). Dentro de este grupo de estrategias puede incluirse la de quienes aluden a que en su hogar alguno de sus miembros ha marchado al extranjero a trabajar (5,9%) circunstancia que se ha producido en un millón de hogares a lo largo del periodo de crisis[3].

3 Una notable cantidad de forma acumulada, pero menor que la imagen que se ha fijado en la opinión pública en relación a esta circunstancia (Domingo y Ortega-Rivera, 2015: 208).

Un tercer grupo de estrategias frente a la crisis son las vinculadas a la vivienda, como haber cambiado a una vivienda más barata (15,6%), compartir casa con algún familiar para afrontar los gastos o incrementar los ingresos (11,4%), compartir piso con alguien no familiar (9,5%) y la vuelta a casa de algún hijo/hija que no podía seguir viviendo independiente que se ha producido en más de 1,5 millones de hogares.

Otra de las estrategias utilizada ha sido invertir en formación para mejorar la empleabilidad de algún miembro del hogar. Aunque el 14,6% de los hogares la han practicado, parece una cifra relativamente baja si se toma en cuenta el porcentaje de hogares en los que hay alguien desempleado (17%) y la elevada tasa de desempleo de larga duración (51%) que todavía se mantiene en España. Lógicamente la estrategia supone un esfuerzo económico inicial en dicha formación, y es probable que este haya sido uno de los frenos a un desarrollo más generalizado de esta práctica. De hecho, esta estrategia ha sido más utilizada (21%) por aquellos hogares en los que la persona sustentadora principal dispone de un trabajo legal y estable, y menos empleada entre aquellas personas desempleadas (10%), evidenciando el recorrido que le queda a las políticas activas de empleo si pretenden establecerse como un factor clave en la integración laboral.

La percepción de los efectos de la recuperación económica como indicador de la evolución

Los hogares españoles han transitado en menos de 10 años de una situación económica de bonanza a otra de profunda crisis económica y una más reciente de poscrisis. Los indicadores macroeconómicos señalaron el año 2014 como el momento del cambio económico e inicio de la recuperación económica, aunque esta evolución en las grandes cifras sigue sin trasladarse de una manera clara a los hogares españoles. Tres años después el 70% de los hogares no ha percibido que los efectos de la recuperación económica les hayan llegado. En cambio, el 27% sí declara haber experimentado los efectos de la misma. La evolución en las condiciones de vida no está siendo lo positiva que cabría esperar.

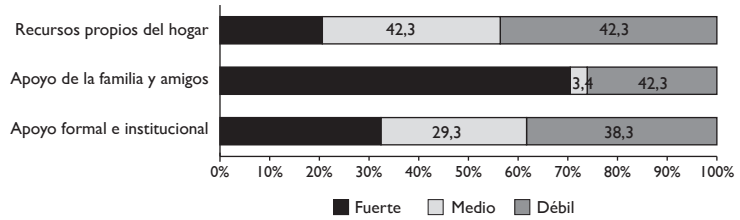
Los hogares que menos están percibiendo los efectos del nuevo ciclo económico son precisamente aquellos que más sufrieron los efectos de la crisis. En los hogares en situación de pobreza, son nueve de cada diez los que no han sentido ningún efecto de la recuperación económica. Cuando se trata de una familia numerosa y cuando la persona sustentadora principal tiene estudios primarios o inferiores, la recuperación no es sentida por ocho de cada diez hogares. En la dinámica opuesta, aquellos hogares con una evolución más positiva en sus condiciones de vida y que están percibiendo más intensamente la recuperación económica, son los que sufrieron en menor medida el impacto de la crisis económica. Los hogares que no tienen dificultad para llegar a fin de mes (36%), en los que la persona sustentadora principal tienen trabajo legal y estable (39%), y estudios superiores (46%), son lo que reflejan de forma más extendida la etapa de crecimiento económico.

El análisis de los diecisiete indicadores utilizados nos indica que la red de seguridad de las familias españolas ha empeorado o se ha estancado. Las estrategias para afrontar el presente y futuro colocan a las mismas en una situación de partida diferente para aprovechar, en el caso de poder, los beneficios del crecimiento económico. ¿Cuál es entonces la capacidad de los hogares para afrontar entonces el futuro? Necesitamos completar este diagnóstico con los principales círculos de protección del hogar y cuál es su estado en el inicio de la etapa poscrisis.

Los componentes básicos de la red de protección de los hogares en la poscrisis

La hipótesis principal de la investigación es que la Gran Recesión ha generado una serie de cambios en los hogares que les hacen ubicarse en situaciones diferentes para afrontar el periodo de recuperación actual. Pero también que "la red de seguridad" con la que cuentan para estar prevenidos ante el afrontamiento del futuro y enfrentarse a posibles cambios concretos, es fundamental y de ella dependen en gran medida sus posibilidades de mejora. Para llevar a cabo este análisis se han definido tres indicadores que describen las fortalezas y debilidades de los hogares españoles a través de los recursos con los que cuentan para afrontar las consecuencias de la Gran Recesión: el Indicador de Recursos Propios del Hogar, el Indicador de Apoyo de la Familia y Amigos y el Indicador de Apoyos Formales e Institucionales. Estos indicadores describen los tres principales ámbitos de protección de los hogares: los recursos propios del hogar, la familia y los amigos, y las instituciones formales y de solidaridad informal en los entornos locales.

Gráfico 4. Recursos de los hogares en la poscrisis



Fuente: ENREFOESSA 2017.

Los recursos propios del hogar

Este indicador trata de medir los recursos propios con los que cuentan los hogares de cara a enfrentar posibles dificultades socioeconómicas. Se construye a partir de la información de las variables que se refieren al régimen de tenencia de la vivienda familiar y a la capacidad de resistencia del hogar con los ahorros ahora disponibles en el supuesto de que se quedara sin ingresos. Representan dos de cada diez los hogares (20,6%) que son propietarios de su vivienda (ya pagada) y que disponen

de ahorros para resistir al menos tres meses sin ingresos. Suponen más del doble (43,6%) los hogares incluidos en el nivel débil de este indicador que refleja situaciones de carencia de ahorros y situaciones menos estables de vivienda. Los hogares por debajo del umbral de pobreza relativa presentan una debilidad cercana al 60%. Dos de cada tres hogares con esa situación de debilidad presentan gran dificultad para llegar a fin de mes.

En el espacio de la mayor debilidad se encuentran el 68% de los hogares con menores, el 62% de las familias monoparentales, siendo especialmente grave la situación de las familias numerosas (81%). Desde el punto de vista de la persona sustentadora principal del hogar, predominan en este espacio las personas entre 18 y 39 años (65%), con estudios secundarios (52%). La debilidad aumenta en gran medida si la misma es una persona extranjera de fuera de la UE (81%).

La capacidad de un hogar para hacer frente en el corto plazo a situaciones de dificultad viene muy determinada por los dos factores que se tienen en cuenta en este indicador, la vivienda y el volumen de ahorro. España es un país que presenta un diferencial en la vivienda en propiedad con el resto de Europa. La burbuja inmobiliaria ha sido un tema exhaustivamente tratado como factor clave en la crisis. Sin embargo no se ha tratado tanto el efecto de la propiedad de la vivienda en la protección del hogar ante la falta, o la desigualdad de acceso, a los ingresos por trabajo. La propiedad (ya pagada) es un factor altamente protector en los tres indicadores definidos. Incluso en circunstancias de hogares pagando hipotecas, su situación es más positiva que los hogares en régimen de alquiler. El 63% de los hogares cuya persona sustentadora principal tiene estudios primarios o no tiene estudios, tiene la vivienda ya en propiedad y pagada. Este soporte, fundamentalmente en el ámbito de las personas mayores, ha sido clave para paliar la gravedad de la crisis y se ha convertido en la última barrera de defensa para muchas familias.

Tampoco se suele tener en cuenta, por falta de información, aspectos de la vivienda como el realquiler, la cesión o la ocupación y su impacto en determinados grupos de población. Cada una de ellas supone en números absolutos 110.000 hogares realquilados, 698.000 hogares cedidos y 73.500 hogares ocupados. Si tomamos como ejemplo de máxima exclusión en el ámbito residencial vivir en una vivienda ocupada, podemos observar que esta situación es muy llamativa entre los hogares de más de cinco personas (3,7%), hogares monoparentales (2,3%) y hogares con familias numerosas (6,7%). La atención a este tipo de situaciones debería ser prioritaria en la acción de las políticas públicas.

El segundo factor que contemplamos en este indicador es la capacidad de resistencia del hogar a través del ahorro. Prácticamente cuatro de cada diez hogares (39,9%) no tienen nada ahorrado para hacer frente a una situación de carencia de ingresos, en tanto que uno de cada cinco podrían resistir uno o dos meses (21,0%) y algo menos de cuatro de cada diez de tres a seis meses (18,7%) o incluso un plazo superior (18,9%).

La falta de ahorro se encuentra muy asociada a personas sustentadoras principales sean mujeres, con menor formación, en paro, buscando empleo, pensionistas y personas extranjeras no UE. El patrón de dificultad de ahorro se profundiza en hogares monoparentales, con mayor número de miembros y familias numerosas.

El apoyo de la familia y los amigos

El segundo bloque de recursos para afrontar los cambios a que se presta atención es el de los relacionados con el entorno social próximo: la familia y los amigos. Este indicador se ha construido con la información recogida a propósito de los aspectos en que los hogares esperan poder recibir ayuda de sus familiares y amigos en caso de necesidad.

Para siete de cada diez hogares (70,5%) el nivel del indicador de los recursos que los familiares y amigos podrían prestarles es fuerte. La primera conclusión que obtenemos es de polarización ante la posibilidad de apoyarse en este círculo de ayuda. Más allá de la intensidad en los diferentes tipos de ayuda disponible, la percepción subjetiva de apoyarnos en la familia y los amigos es poco sensible a la gradación. O se dispone o no se dispone.

La segunda es que existe un grupo social importante que no cuenta con el apoyo de la familia o las amistades, lo que no le permite tener el mismo nivel de protección que otros hogares. Solo la mitad de los hogares bajo el umbral de pobreza contarían con familia y amigos que respondieran ante la necesidad de ayuda.

En tercer lugar, en todas las respuestas planteadas el umbral de pobreza es determinante, incrementándose aún más las diferencias en las ayudas más monetarizadas, tanto si se plantea en términos de apoyar o de ser apoyado. El capital social va decreciendo a medida que en el hogar se debilitan las principales fuentes de ingreso económico. La variable nivel de educación es significativa en esta tendencia, a mayor nivel de estudios es más probable prestar y que te presten apoyo.

Por último las ayudas que uno esperaría recibir en caso de necesidad por parte de familia y amistades son ligeramente superiores en general a las que uno estaría dispuesto a dar, salvo en las relacionadas con los niños, que sería a la inversa. En este caso se encontrarían muchos hogares que aun no habiendo menores, sí podrían ayudar a otro que sí los tuviera. Por otro lado, existe mayor probabilidad de ayuda si la que se necesita o se presta es en especie y no monetaria, salvo en el ámbito de la salud.

El apoyo formal e institucional

En el tercer nivel de los recursos de los hogares para afrontar situaciones de cambio se encuentran los recursos institucionales. Este indicador trata de reflejar la situación de los hogares en cuanto a su disponibilidad real de recursos para afrontar situaciones

de necesidad más allá de los propios y los del entorno social inmediato establecidos en función de los lazos familiares y de amistad.

La distribución de los hogares según este indicador sintético puede considerarse bastante equilibrada. Representan algo más de tres de cada diez (32,4%) los que se encuentran en un nivel fuerte, mientras que los que se sitúan en un nivel medio representan un porcentaje ligeramente inferior (29,3%) y los de quienes se inscriben en el nivel débil se aproximan a cuatro de cada diez (38,3%). La asociación de este indicador con el de los recursos propios es elevada. Aquellos hogares que presentan un mayor nivel de apoyos formales e institucionales muestran simultáneamente mayor fortaleza en los recursos propios del hogar. Esta relación nos indica que los hogares con mejores recursos y capacidades cuentan con mejores apoyos formales e institucionales. A la inversa, la probabilidad de los hogares con menos recursos de contar con esos apoyos es inferior. La necesidad de tener en cuenta las debilidades en esta relación es clave para entender el largo recorrido que queda en el desarrollo de los apoyos más institucionalizados.

La percepción de los hogares en relación a la capacidad de ayuda por parte de los ámbitos más institucionales es diferente. Ante situaciones de gravedad se confía más en la respuesta de las organizaciones sociales que de los Servicios Sociales Públicos. Un 57,8% de los encuestados dan una mayor capacidad a aquellas de ayudarles ante problemas graves que a los Servicios Sociales 46,3%. Estos apoyos formales no son los únicos. En los lugares de vida cotidiana, en el barrio o en el pueblo existen pequeños entramados asociativos y de apoyo vecinal que también constituyen una malla relevante de apoyo social. El 38,7% de los encuestados considera que en su barrio hay grupos y asociaciones que se preocupan por los demás. Una cifra ligeramente superior al nivel de asociacionismo general en España que estaría en el 29,2%. Esta mejor sensación puede ser debida al aumento que se ha venido desarrollando de las experiencias solidarias en los ámbitos locales más cercanos y que ya venía destacando la reciente investigación en este terreno[4]. También uno de cada tres hogares encuestados destaca que la ayuda entre vecinos se desarrolla con frecuencia.

Los tres ámbitos de apoyo descritos tienen relevancias diferentes en función de su capacidad de evitar que los hogares se acerquen o se alejen del espacio de la exclusión social. Las variables que mejor describen las transiciones hacia la exclusión social son la actividad económica del hogar, los ingresos por protección social y el tipo de núcleo familiar (algún persona discapacitada en el hogar, tamaño del hogar, la etnia y nacionalidad, la edad de la persona sustentadora principal, y si es un núcleo

4 "Junto con el refuerzo de la sociedad comunitaria y el empobrecimiento del capital cultural y asociativo, nos encontramos en España una intensa movilización colectiva y creación de iniciativas cívico-comunitarias que construyen redes innovadoras de ayuda mutua, descubren nuevos valores ciudadanos y buscan regenerar las instituciones" (Jaraíz y Vidal, 2014).

monoparental). Es relevante por ello relacionar los círculos de apoyo con la economía del hogar a efectos de medir la fortaleza de los mismos.

¿Cuál es el grado de confianza en los tres círculos de apoyo ante una dificultad económica que no puede ser solventada con los recursos propios del hogar? La familia es mayoritariamente el recurso de apoyo en el que más se confía. Amigos y vecinos, Servicios Sociales Públicos y Cáritas y Cruz Roja a continuación y a mayor distancia otras ONG o grupos de ayuda. Cuando analizamos los hogares por debajo del umbral de la pobreza observamos dos diferencias clave. Por un lado las posibilidades de apoyo en la familia son menores y significativamente más bajas en los amigos o vecinos. Estos déficits son compensados desde los espacios de ayuda más formales como los Servicios Sociales Públicos, Cáritas y Cruz Roja, con una confianza ligeramente superior en estas últimas, como ya se apuntaba de forma más general cuando se preguntaba por la capacidad de ayuda de las instituciones.

¿Cómo se encuentran entonces los recursos de las familias y de los hogares para hacer frente al futuro y sus contingencias? De los tres círculos de seguridad descritos, los recursos propios del hogar se encontrarían en la mayor situación de debilidad. La familia y amigos se consideran en este momento como el gran compensador de esa debilidad. El círculo de apoyos más formales se encontraría más fuerte para aquellos hogares en mejores condiciones de recursos propios y a la inversa en peor situación para los hogares más débiles.

Bibliografía

COMITÉ TÉCNICO DE LA FUNDACIÓN FOESSA (2016): "Un país a dos velocidades, un análisis territorial de la desigualdad, la pobreza y el desempleo", *Análisis y perspectivas 2016: Expulsión social y recuperación económica*, pp. 3-25.

DOMINGO, A. y ORTEGA-RIVERA, E. (2015): "La emigración española: esa vieja desconocida", *España 2015: Informe social del Centro de Investigaciones Sociológicas*, p. 208.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016a): Encuesta de Condiciones de Vida 2016, Madrid, INE. [Disponible en http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608].

— (2016b): Encuesta de Presupuestos Familiares 2015, Madrid, INE. [Disponible en http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176806&menu=ultiDatos&idp=1254735976608].

JARAÍZ, G. y VIDAL, F. (coord.) (2014): "Capital social y cultural en España", *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social*, Madrid, Cáritas Española Editores, p. 453.

LORENZO, F. (dir.) (2008): *VI Informe sobre exclusión social en España*, Madrid, Cáritas Española Editores.

RUIZ, R.; RAMÍREZ, A. y GÓMEZ, E. (2014): "El perfil sociológico de la exclusión en España", *Documento de trabajo 3.9 VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*.

ZUBERO, I. (2014): "¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?", *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social*, Madrid, FOESSA, p. 422.

4

La exclusión residencial en la Gran Recesión

Residential exclusion in the Great Recession

GEMA GALLARDO PÉREZ
Y ANDREA JARABO TORRIJOS*

PALABRAS CLAVE
Vivienda; Exclusión residencial; Gran Recesión; Tenencia de vivienda; Parque residencial.

RESUMEN El objetivo de este artículo es mostrar que la configuración de nuestro parque residencial apenas ha sufrido modificaciones y el modelo de provisión residencial mantiene los mismos déficits y acumula nuevos. Asimismo, las situaciones de exclusión residencial se mantienen y suman otras nuevas, fruto de la especulación, la ausencia de intervención pública y el cambio de manos en la propiedad de las viviendas.

KEYWORDS
Housing; Residential exclusion; Great Recession; Housing tenure; Residential park.

ABSTRACT The goal of this article is to show that the configuration of our residential park has suffered almost no modifications: The residential provision model keeps the same deficits, while accumulating new ones. In addition, the cases of residential exclusion are maintained or increased in number, as a result of speculation, decided absence of public intervention, and change of homes ownerships.

MOTS CLÉS
Logement; Exclusion résidentielle; Grande Récession; Mode d'occupation; Parc résidentiel.

RÉSUMÉ L'objectif de cet article est de montrer que la configuration de notre parc résidentiel est restée presque inchangé et que le modèle d'offre résidentielle conserve les mêmes déficits et en accumule même de nouveaux. De plus,

* **Gema Gallardo Pérez** es directora general de la Asociación Provivienda. Graduada en Trabajo Social por la UCM, máster en Terapia Familiar Sistémica del ITAD y máster Universitario en Exclusión Social, Integración y Ciudadanía (UNED). Es vicedecana 2ª de la Junta de Gobierno del Colegio de Trabajadores Sociales de Madrid, ocupa la Secretaría de la Comisión Permanente de EAPN España y es vicepresidenta 2ª de la Junta Directiva de la EAPN Madrid.

Andrea Jarabo Torrijos es responsable de Comunicación de Provivienda, a quien representa en el Grupo de Alojamiento de EAPN Madrid. Es licenciada en Psicología por la UAM y máster oficial en Comunicación Social por la UCM.

les situations d'exclusion résidentielle persistent et s'accentuent même parfois, comme résultat de la spéculation, l'absence d'action publique et le changement des titres de propriété des logements.

Introducción

> El derecho a una vivienda digna no se está cumpliendo para nada. Es un derecho que lo han puesto ahí en la Constitución para hacer bonito, pero en realidad ni tenemos un trabajo digno, ni tenemos una vivienda digna, ni vivimos dignamente. Ya seamos de aquí o de allí o de donde seamos.
>
> Ana, mujer que ocupa una vivienda

El recorrido de este artículo está fundamentado en el camino realizado en los veintinueve años de experiencia en intervención en vivienda de nuestra organización. Recorrido que ha sufrido los vaivenes del mercado de vivienda, pero sobre todo, ha sufrido y sigue sufriendo, la ausencia evidente de una política pública que haga valer la función social de la vivienda, para que cualquier persona pueda disfrutar de un proyecto de vida desde el cobijo que proporciona un hogar.

Si elegimos un punto de partida del despropósito y fracaso de nuestro Estado de bienestar en la cobertura de este derecho fundamental, es la redacción y aprobación de nuestra Constitución Española. La decisión de que el Derecho a la Vivienda y el control de la especulación recogido en el artículo 47, forme parte del Título Primero de la Carta Magna, pero dentro de su Capítulo Tercero, "De los principios rectores de la política social y económica", refleja la decisión política de no construir un marco de derecho reclamable judicialmente para la ciudadanía. Sin embargo, sí proporciona a los poderes públicos un argumento jurídico que no les obliga a desarrollar una ley estatal para garantizar el derecho a una vivienda digna. Esta decisión no está exenta de estrategia y posicionamiento ideológico.

Para comprender mejor la construcción no solo jurídica, sino también simbólica del derecho a una vivienda y la responsabilidad o no de intervención pública, tenemos que recurrir al artículo 33 de nuestra Constitución. Este reconoce el derecho a la propiedad privada, pero delimita su contenido en base a su función social. En estos últimos años, cuando por fin se desarrollan leyes de ámbito comunitario promovidas desde las Comunidades Autónomas, que legislan en aras del interés general y la protección de la función social de la vivienda[1], el Tribunal Constitucional, amparado en

1 Como ejemplo, Decreto Ley 6/2013 de Andalucía sobre la función social de la vivienda, Ley Foral 24/2013 de Navarra de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda, Ley 2/2014 de modificación de la Ley de Vivienda de Canarias o Ley 3/2015 de vivienda de Euskadi.

el derecho a la propiedad y en el principio de igualdad, deroga y anula los articulados de estas leyes (EAPN España, 2017: 11).

Esta grave insuficiencia jurídica, este desamparo mantenido durante todos los años de democracia en España, es nuestro punto de partida y compañero de viaje en estas tres etapas en las que hemos decidido organizar este artículo. Nos acompañarán también las historias de vida de personas a las que hemos tenido el placer de apoyar en esta travesía en el desierto que es conseguir no solo acceder a un hogar, sino a la posibilidad de mantenerlo. Dura travesía que deja secuelas y heridas en las personas que llegan a nuestra asociación, en busca de los apoyos, consuelo y mirada que los poderes públicos les han negado. Aquellos que habéis decidido leer este artículo, os invitamos pues a caminar con nosotras.

Los años previos: cuando todo podía ir hacia arriba

Estamos de acuerdo en la necesidad: en este país ha habido y sigue habiendo, personas y familias que no tienen vivienda. Cuando hablamos de exclusión residencial, nos referimos a la carencia de los componentes que deben existir para que una persona tenga cubiertas sus necesidades de alojamiento: accesibilidad, adecuación, habitabilidad, y seguridad en el uso. Si hay ciudadanía sin hogar, podríamos pensar que lo que faltan son viviendas. Quizá sea esta idea la que ha llevado y, aún hoy sigue llevando, a pensar a nuestros gobernantes que lo que se necesita es construir más vivienda. Pensamiento simple.

La producción de vivienda en nuestro país no ha sido un problema, pero sí lo es el déficit histórico en la promoción de vivienda protegida y en la creación de un parque de vivienda pública suficiente y representativa, que hubiese sido el contrapeso a la oferta de vivienda libre[2]. Habrá que añadirle que el régimen de tenencia de estas nuevas viviendas, tanto libres como protegidas, ha sido mayoritariamente en propiedad. Por su parte, la vivienda protegida, se ha promovido principalmente por empresas privadas, utilizando el régimen cooperativista que se exigía para acceder a la calificación y a créditos hipotecarios más ventajosos, desvirtuando este modelo de promoción colectiva auto organizada.

La configuración del parque residencial no se construye de manera neutra, ni se explica por cuestiones meramente culturales, aspecto este que algunas corrientes ideológicas se han empeñado en convertir en discurso único. Las políticas públicas en materia de vivienda son la causa de la preferencia por la propiedad, no una suerte de "mito social" que establece que en España se prefiere de por sí

2 Según el Ministerio de Fomento, 2006 es el año con mayor número de vivienda libre terminada: 597.632. En ese mismo año se obtuvieron solo 60.878 calificaciones de vivienda protegida (VP). 1996 fue en el que la VP tuvo mayor peso sobre la libre (194.781 libres y 77.544 VP). En el año 2017, 48.853 libres frente a 5.375 VP.

este régimen de tenencia (Inurrieta, 2007: 19; Cortés, Antón, Martínez y Navarrete, 2008: 28).

Durante el periodo previo a la crisis, denominado "auge inmobiliario" se contó con una oferta de vivienda unas dos veces y media superior a la demanda de vivienda habitual. Sin embargo, este aumento de la oferta no incidió en una bajada de precios: el esfuerzo familiar para poder acceder a una vivienda, alcanzó niveles del 40% de sus ingresos mensuales. Se flexibilizan los requisitos de acceso a un préstamo hipotecario, hasta el extremo de que las familias llegaron a un nivel de endeudamiento de hasta el 125% de su renta, con una tasa de ahorro no superior al 7% (Paniagua, 2013). Miloon Kothari, Relator Especial para el Derecho a la Vivienda, ya alertaba a España en 2006 sobre el peligro de exclusión residencial de una burbuja inmobiliaria de este tipo (Kothari, 2006: 8).

El alquiler de mercado debería haber sido una alternativa para aquellos grupos de población tradicionalmente excluidos de este modelo, personas en situación de precariedad económica y vulnerabilidad social que no podían acceder a una vivienda en propiedad. Pero el mercado de alquiler también tiene sus propias reglas, y ante una oferta exigua, los requisitos se endurecen, dando lugar a familias que teniendo ingresos, no disponían de las garantías necesarias para entrar en el cupo de "elegidos", ya fuese en negociación directa, o a través de agencias inmobiliarias: empleo fijo, estabilidad en ingresos, salarios suficientes para que el endeudamiento (no mayor al 35%) coincidiese con los precios de las viviendas, discriminación por origen, aspecto, composición familiar, y otros...

> Isabel llegó a Provivienda en el año 2008. Vivía en la casa de su pareja y a raíz de su separación, inicia un recorrido por hostales y casas de amigos que le ceden un sofá para dormir. Isabel comienza a participar en un proyecto de vivienda temporal compartida, tiempo en el que puede recuperarse de su estado de ansiedad y depresión. Las relaciones de autoayuda que se producen entre las mujeres que comparten vivienda son un apoyo en la intervención profesional para la recuperación de Isabel. Sus ingresos le permiten abonar un alquiler, pero tiene dificultades para acceder por su cuenta ante la dificultad de aportar las garantías que le pide el mercado libre. Con apoyo del Programa de Intermediación en alquiler, que ofrece el aval de Provivienda, Isabel consigue alquilar una vivienda.

Esta situación sigue siendo hoy día una de las principales problemáticas que tienen las personas para acceder a un hogar. Diversos autores han venido señalando la crisis de vivienda como un elemento central en las situaciones de exclusión social, dimensionando el carácter estructural de la problemática (Cortés, 1998). Un política de vivienda marcada por el impulso a la compra, el menguante parque de alquiler, el hallazgo de las viviendas protegidas, las desgravaciones fiscales a la compra y la falta de atención a los hogares más vulnerables (Leal, 2005). Poco hemos avanzado.

Y llegó el boom...

> He vivido siempre en... bueno, en el comienzo en habitaciones. Luego he tenido pisos. Que los he dejado porque otros estaban mejor. Y el último que tuve estaba acorde con mi forma de vivir, pero me tocó dejarlo porque... me quedé en paro.
>
> Judith, mujer migrante

En España, la crisis económica y social que venimos sufriendo desde el 2008 está estrechamente vinculada a la ruptura de la burbuja inmobiliaria, que se había convertido en motor y sustento de la economía española (EAPN España, 2013: 10). La economía vinculada al ciclo construcción-compra-especulación, generaba un endeudamiento cada vez mayor de las familias. La pérdida de puestos de trabajo tras el estallido de la burbuja, inició una escalada de problemáticas generalizadas ligadas al empleo y la vivienda, que también tuvo consecuencias en el sistema de protección social y, en última instancia, en el retroceso en garantía de derechos humanos. Sería el inicio del periodo denominado como Gran Recesión (Sánchez-Moreno, 2016).

La renta disponible, mermada por la pérdida de ingresos y la retirada de coberturas sociales, había disminuido con respecto a años anteriores. Las cuotas hipotecarias aumentaron desproporcionadamente en muchos casos. Esta combinación trajo consigo una de las caras más visibles de esta crisis: la pérdida de vivienda a través de ejecuciones hipotecarias.

> En 2012, Luisa, de 76 años, vivía con sus dos hijas, una de ellas con discapacidad. Las tres se sostenían por las pensiones de la familia y los trabajos puntuales que realizaba Pilar, una de las hijas. Esta familia habitaba en su vivienda en propiedad, pero, tras el aumento de las cuotas y los problemas para acceder a empleo de Pilar, sufrieron una ejecución hipotecaria que las dejó en la calle. Tras pasar por una vivienda compartida de estancia temporal, esta familia accedió a un piso del mercado libre en el que llevan viviendo los últimos 5 años, a través de uno de los proyectos de la organización.

Entre los años 2008 y 2014, se dieron en España 378.693 ejecuciones hipotecarias ingresadas en juzgados[3], claramente vinculadas a la Gran Recesión y a la crisis económica: desde 2008 a 2012 el número se multiplicó por 2,5[4] y suponían más de la mitad de los desalojos ingresados en juzgados. No hay que olvidar que España era y sigue siendo, un país en el que la propiedad es la tenencia más generalizada en relación a la vivienda[5].

3 Barómetro Social con datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

4 Ibídem.

5 El 71,7% de la población habitaba en 2011 en una vivienda en propiedad, siendo el 38,8% viviendas completamente pagadas y el 32,8% viviendas con pagos hipotecarios pendiente (Censo de Población y Vivienda 2011 y 2014).

La sensación de protección que en años previos había supuesto el poseer una vivienda en propiedad, se quebró bruscamente con la pérdida de la vivienda habitual a la que se vieron abocadas miles de personas en estos años. La sensación de abismo de muchas personas que no solo perdían su vivienda, si no que quedaban vinculados a ella por una deuda, se hizo patente tanto en las cifras como en las historias de vida.

> ¿Por qué rescatamos a los bancos con el dinero de los contribuyentes y ese mismo banco es el que te echa de tu casa? Y encima te deja una deuda de por vida, que no te puedes ni comprar una lavadora a plazos porque no te la dan (mujer atendida en Provivienda ocupando una vivienda por necesidad).

Miles de viviendas que se ejecutaron quedaron vacías[6]. La propiedad de la vivienda, anteriormente vinculada a familias, pasó a estar en manos de grandes entidades bancarias que se convirtieron en un actor especialmente relevante en el ámbito residencial. Otras empresas aprovecharon para comprar paquetes de vivienda a las entidades bancarias, en muchos casos ocupadas por familias con las que, en el mejor de los casos, se firmó un alquiler social. Por su parte, algunas de estas familias viraron hacia el alquiler, opción que se hizo insostenible también cuando seguían manteniendo la deuda de su vivienda ejecutada. Un nuevo fenómeno se hacía visible, el de las familias pluridesahuciadas (Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2012: 7). Las estrategias desarrolladas se vinculaban, por tanto, con nuevas situaciones de exclusión residencial: familias que volvían a la vivienda de sus progenitores conviviendo bajo un mismo techo tres o cuatro generaciones, o personas que se vieron abocadas a la ocupación de vivienda, en muchas ocasiones, en muy malas condiciones.

La vulneración del derecho a la vivienda era una realidad que afectaba a un número de población cada vez más amplio, que se sumaban a las personas que en épocas previas a la crisis ya habían sido excluidas (EAPN, 2013). El número de personas sin hogar seguía aumentando, la población chabolista seguía sufriendo las problemáticas de la infravivienda, la inseguridad en la tenencia y la marginalización, y las personas extranjeras, jóvenes y mujeres solas con menores a su cargo seguían estando en una situación de vulnerabilidad mayor, que se veía incrementada por los prejuicios y estereotipos que tenían que soportar. El parque de vivienda se deterioraba aún más ante la proliferación de viviendas vacías y barrios degradados.

La respuesta del Estado ante las exclusiones residenciales no fue, ni mucho menos, la necesaria. La inversión en política de vivienda disminuyó considerablemente en este periodo[7]. El rescate bancario y la reconfiguración del sector financiero no se

6 Alcanzando la cifra de 3.106.422 viviendas vacías, el 13,7% del parque total (Censo de Población y Vivienda 2011, 2014).

7 Barómetro Social con datos del Ministerio de Economía y Hacienda, a través del análisis de Presupuestos Generales del Estado asignada a "vivienda" respecto al total del gasto público.

trasladaron en un aumento del crédito y algunos entes públicos refinanciaron su deuda a través de la venta de la poca vivienda pública que poseían, a fondos de inversión que serán determinantes en nuestro sistema residencial actual.

La reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 2014[8] hizo más precaria aún la vivienda en alquiler, la única alternativa asequible para muchas familias, y que tendrá graves consecuencias en el parque de vivienda actual y en sus problemáticas. Desde los organismos públicos se empeoró o, directamente se canceló, los servicios de las Bolsas de Vivienda en Alquiler, herramienta que permitió acceder a una vivienda en condiciones dignas a muchas personas con dificultades. Las únicas estrategias llevadas a cabo por el Estado para mitigar estas dificultades fueron la creación del Fondo Social de Vivienda y del Código de Buenas Prácticas[9], muy criticadas por su escaso alcance, alquileres sociales y moratoria y su espíritu "paliativo" (EAPN, 2017: 8).

¿Pasó la tempestad?

Si bien se percibe desde la agenda política y mediática una suerte de vuelta a la "normalidad" de los niveles anteriores a la crisis, la situación residencial refleja un cambio estructural que agudiza, aún más, las situaciones de exclusión residencial. Esta cuestión se relaciona tanto con la caída de salarios y precarización del mercado laboral[10], como con el aumento del precio de la vivienda[11]. Lo que desde algunos sectores llaman "recuperación".

El pequeño porcentaje de vivienda en alquiler en España coexiste con un amplio número de viviendas vacías, en muchos casos propiedad de las entidades bancarias, SAREB y las Socimis, figura societaria muy atractiva para la incursión en el mercado del alquiler. Este cambio crea el contexto perfecto para incorporar las viejas prácticas especulativas de la construcción-venta al ámbito del alquiler de vivienda. El último informe de la Relatora por el derecho a una vivienda adecuada de ONU, denuncia la "financiarización de la vivienda": prácticas de organizaciones multinacionales para retener gran cantidad de vivienda vacía fuera del mercado, impidiendo así el aumento de las viviendas disponibles y, por tanto, fomentando la "competición por los recursos" (Farha, 2017).

8 Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

9 Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

10 Si se analiza el poder adquisitivo de los hogares, es fácil ver que este se ha reducido con respecto a los años previos al estallido de la burbuja inmobiliaria. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016 (INE), en 2007 el 10,7% de los hogares españoles tenían muchas dificultades para llegar a fin de mes, llegando a 15,3% en 2016.

11 Índice de Precios de Vivienda, INE.

La modificación de la LAU tendría mucho que ver con el aumento de precios del alquiler: casualmente tres años después de su aprobación, vemos como los precios del alquiler han subido exponencialmente, no solo en los municipios más poblados del país[12]. La proliferación de las viviendas turísticas parece tener también una influencia notable, especialmente en los centros de las grandes ciudades o en aquellas cuya economía depende en gran medida del turismo (Red2Red, 2017).

Este marco general, dibuja un escenario en el que la asequibilidad de la vivienda está más alejada que nunca del alcance de las personas[13] que arroja un panorama que dista mucho de la esperada "recuperación real", al menos en cuanto a exclusión residencial se refiere[14].

Si bien los lanzamientos hipotecarios han disminuido, encontramos que actualmente el porcentaje de lanzamientos derivados de impago de alquiler es mayor con respecto a otras tipologías[15]. Difícilmente cuantificables son los llamados "desahucios invisibles", fenómeno que describe la pérdida involuntaria de la vivienda en alquiler en el momento de la renovación del contrato, cuando la propiedad de la vivienda plantea subidas de renta desproporcionadas.

> Clara ha vivido de alquiler los últimos años, con su marido y sus hijos, pagando una renta de 400 euros. Su contrato de alquiler estaba a punto de finalizar y el propietario de la vivienda les quería hacer un nuevo contrato, subiendo la renta 200 euros más. Esta nueva propuesta de contrato coincide con la separación de Clara de su marido, de manera que con sus ingresos no puede asumir la subida del alquiler, al tener que hacerse cargo del mantenimiento de sus hijos. En los próximos días, Clara y sus hijos entrarán en una de las viviendas temporales de Provivienda y en la que se trabajará la manera de volver a acceder a una vivienda normalizada del mercado privado.

Esta subida de precios está detrás de una gran parte de los desplazamientos de población detectados en las grandes ciudades. El fenómeno de la gentrificación se caracteriza en la actualidad por extenderse más allá del centro de las ciudades y estar vinculada a un aumento generalizado y brusco del precio del alquiler, sin mejoras en las viviendas. En estos análisis se suele olvidar que los mismos desplazados son agentes gentrificadores: las personas que vivían en barrios más deprimidos ven como también

---

12 Subida de un 18,4% interanual de 2016 a 2017 (Idealista, 2018).

13 Según el Índice sintético de acceso a la vivienda del Barómetro Social, la asequibilidad de la vivienda ha bajado desde 1994 desde 6,04 a 2,94.

14 Según la ECV 2016 del INE: el 38,7% de la población no tenía capacidad de afrontar gastos imprevistos, frente al 29,9% de 2008; el 10,1% no podía mantener la vivienda a temperatura adecuada frente al 5,9% de 2008; el 9,8% ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses frente al 7,1% de 2008.

15 El 58,7% de los lanzamientos en 2017 fueron derivados de impago de alquiler, según el CGPJ.

tienen que asumir subidas desproporcionadas del alquiler y en muchas ocasiones, se desplazan a zonas más periféricas aún. En otros, optan por la ocupación por necesidad.

Esta opción trae consigo, en muchos casos, situaciones graves de infravivienda, falta de acceso a dotaciones al carecer de instalaciones (agua, luz, gas), inseguridad en la tenencia, con sus consecuencias para la salud (Bolívar *et al.*, 2016; VV AA, 2016) o graves problemas legales, especialmente para las personas extranjeras. Estas dificultades coexisten con la criminalización social de estas actuaciones, muy vinculada a la "criminalización de la pobreza", que genera un clima social de censura y endurecimiento de las consecuencias legales vinculadas a una decisión que mucho tiene que ver con la propia supervivencia familiar.

Recientemente, se ha aprobado el Plan de Vivienda 2018-2021[16], pero no parece ser una herramienta que permita atajar las exclusiones residenciales generadas a partir de la Gran Recesión, ni los desequilibrios que ya existían en nuestro país en los años previos a la crisis (que en gran medida han sido los causantes de estas exclusiones). La falta de compromiso por parte del Estado en este sentido, queda patente al plantear un Plan que incorpora únicamente medidas paliativas, no dimensiona la gravedad del problema ni su profundidad, y cuya dotación presupuestaria[17] no era tan baja con respecto al PIB desde 1994[18].

Cuatro reflexiones sobre el futuro

Las autoras de este artículo estamos convencidas de que el problema de la vivienda es sistémico y estructural. Esta afirmación puede resultar evidente, pero no parece serlo cuando observamos que las "recetas" que se siguen ofreciendo son las mismas año tras año, etapa tras etapa. El modelo de provisión residencial continúa siendo excluyente e incapaz de atender las situaciones de vulnerabilidad residencial.

Asistimos a ciclos alcistas de precios de vivienda, sobre los que la política de vivienda decide no intervenir y se flexibiliza la legislación. Y seguimos escuchando que el mercado se autorregulará si dejamos que actúe la ya vieja ley de la oferta y la demanda. Mientras, observamos con preocupación lo que las respuestas poscrisis han traído:

1. Los procesos de exclusión residencial se hacen más complejos, largos y causan un mayor deterioro social, personal, familiar y relacional. La falta de respuestas residenciales presiona sobre otros sistemas públicos, como la salud y los

16 Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

17 Un 0,03% del PIB, según los datos facilitados por Ministerio de Fomento.

18 Barómetro social con datos extraídos de la Partida de los Presupuestos Generales del Estado asignada a "vivienda" respecto al total del gasto público.

Servicios Sociales. Un diseño de política global y rigurosa, ofrecería cifras de gasto público que, empleado para dar una respuesta a la necesidad de alojamiento, resultaría más eficiente y tendría un mayor impacto social.

2. Los alquileres sociales y las moratorias ofrecidas a familias en situación de vulnerabilidad social, son respuestas temporales que forman parte de estrategias de entidades privadas para evitar un elevado número de desalojos y su coste reputacional, ¿qué ocurrirá cuando finalicen estos contratos de alquiler y la moratoria?
3. Los fondos de inversión y las SOCIMIS acumulan gran parte de la propiedad de la vivienda de nuestro parque residencial disponible. Los monopolios no producen efectos positivos en ningún sector, y más peligroso es si se producen en un sector que debe cumplir una función social. Este cambio de manos tiene ya consecuencias en los precios alcistas y en los requisitos que se piden para acceder a una vivienda. Y no tenemos alternativas ni respuestas desde nuestro débil sistema de bienestar social.
4. El actual problema emergente y que atendemos diariamente es lo que se ha venido a llamar "desahucios encubiertos". El mercado de alquiler actual ya saturado no tiene capacidad de dar respuesta a familias que tienen que abandonar su vivienda. De nuevo, nos encontramos con familias cuyo ciclo vital se ve interrumpido y tienen que buscar otras estrategias para disponer de un techo.

Se hace necesario y urgente conseguir un consenso en el diagnóstico estructural de la capacidad del Estado de bienestar para proporcionar vivienda a aquellas personas que no pueden acceder dignamente por los cauces del mercado privado. Así podremos analizar con evidencias y rigurosidad el fracaso de las "recetas" previas y exigir la necesaria legislación que garantice el ejercicio de este derecho fundamental.

Bibliografía

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2012): *Propuestas de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales sobre estrategias autonómicas y locales en materia de desahucios*, Madrid, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.

BOLÍVAR, J. *et al.* (2016): "La salud de las personas adultas afectadas por un proceso de desahucio", *Gaceta Sanitaria*, 30 (1), pp. 4-10.

CORTÉS, L. (1998): "Malestar urbano y cuestión residencial", *El malestar urbano en la gran ciudad*, Madrid, Talasa, pp. 79-89.

— (2005): "La crisis de la vivienda", *Documentación Social*, 138, pp. 81-100.

CORTÉS, L. *et al.* (2008): "Lecciones y enseñanzas de la intervención pública sobre la exclusión social", *Trabajo Social Hoy*, *Monográfico Trabajo Social y Vivienda*, pp. 27-40.

EAPN España (2013): *Documento de Posición sobre vivienda 2013*, Madrid, EAPN.

— (2017): *Informe de Posición sobre vivienda 2016*, Madrid, EAPN.

FARHA, L. (2017): *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Ginebra, Naciones Unidas.

INURRIETA, A. (2007): *Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, Madrid, Fundación Alternativas.

KOTHARI, M. (2008): *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Adición. Misión a España*, Ginebra, Naciones Unidas.

LEAL, J. (2005): "La política de vivienda en España", *Documentación Social*, 138, pp. 63-80.

PANIAGUA, J. L. (2013): "La vivienda en Madrid durante la primera década del siglo XXI", *Materia de Debate*, Madrid, Club de Debates Urbanos, pp. 49-84.

RED2RED CONSULTORES (2017)*: Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico en el Distrito Centro*, Madrid, Junta Municipal del Distrito Centro del Ayuntamiento de Madrid.

SÁNCHEZ, E. *et al.* (2016): "Employment Status and Health in Spain Before and After the Great Recession", *Social Currents*, 3 (4), pp. 386-402.

VV AA (2016): *Te quedarás en la oscuridad. Desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos*, Madrid, PAH-Madrid, Enclave y Quiteria.

5

Sociedad civil y reducción de violencias en América Latina: tendencias y desafíos

Civil society and violence reduction in Latin America: tendencies and challenges

RAQUEL WILLADINO, JOÃO FELIPE P. BRITO, VINÍCIUS ESPERANÇA, MICHELLE HENRIQUES RAMOS*

PALABRAS CLAVE
Sociedad civil; América Latina; Democracia; Movilización social; Violencia.

RESUMEN Este artículo presenta algunos de los resultados de la investigación desarrollada por el Observatório de Favelas, de Río de Janeiro, en el proyecto "Democracia como respuesta a la violencia en América Latina". Su objetivo es analizar los desafíos y las tendencias de movilización de las organizaciones de la sociedad civil frente a dinámicas de violencia en los siete países con los más altos índices de homicidios de la región.

KEYWORDS
Civil society; Latin America; Democracy; Social mobilization; Violence.

ABSTRACT This article focuses on some of the results obtained from the research conducted by the Favela Observatory-Rio de Janeiro, under the project "Democracy as an answer against violence in Latin America". Its goal is to analyze challenges and tendencies for the mobilization of civil society organizations concerning

* **Raquel Willadino** es doctora en Psicología Social por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y directora del Observatório de Favelas, de Río de Janeiro. Desarrolla estudios sobre juventud, violencia y derechos humanos en Brasil y América Latina.

João Felipe P. Brito es doctor en Sociología y Antropología por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Tiene experiencia como investigador en sociología urbana y antropología de las ciudades, además de vivencia y actuación en periferias y favelas de la ciudad de Río de Janeiro.

Vinícius Esperança tiene un Máster en Ciencias Sociales por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, es doctorando en Sociología por la Universidad del Estado de Río de Janeiro y profesor de la Universidad Estácio de Sá.

Michelle Henriques Ramos es pedagoga por la Universidad Federal Fluminense e investigadora del Observatório de Favelas, de Río de Janeiro. Desarrolla estudios en las áreas de educación, seguridad pública, derechos humanos y periferias.

violence dynamics that take place in the seven countries whose homicide rates are the highest in the region.

MOTS CLÉS
Société civile; Amérique latine; Démocratie; Mobilisation sociale; Violence.

RÉSUMÉ Cet article présente certains résultats de la recherche réalisée par l'Observatoire de Favelas-Rio de Janeiro, dans le projet "La démocratie comme réponse à la violence en Amérique latine. Son objectif est d'analyser les défis et les tendances de mobilisation des organisations de la société civile par rapport aux dynamiques de violence dans les sept pays de la région avec les taux, les plus élevés d'homicides.

Introducción

Este artículo pretende fomentar la comprensión del perfil de las acciones de movilización de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana enfocadas en la reducción de violencias, en especial, en la reducción de la violencia letal en la región. El texto busca contestar a la siguiente pregunta: frente a las elevadas tasas de homicidios y a la actuación en territorios que sufren distintas dinámicas de violencia, ¿por cuáles espacios del campo sociopolítico se mueven las organizaciones de la sociedad civil en lo que se refiere a las luchas por la reducción de violencias en América Latina? Los datos analizados han sido obtenidos en la investigación "Democracia como respuesta a la violencia en América Latina", realizada entre febrero de 2016 y abril de 2017 por Observatório de Favelas[1], organización de Río de Janeiro, Brasil, ubicada en el conjunto de favelas de Maré.

El activismo en derechos humanos en América Latina

El movimiento de derechos humanos en América Latina se articula y consolida frente a las masivas y sistemáticas violaciones de derechos cometidas a lo largo de las dictaduras y de los conflictos armados que han impactado la región en las décadas de los 1970 y 1980. En este contexto, las luchas por el derecho a la vida y a la integridad física buscaban imponer límites a los abusos del Estado, que involucraban prácticas como las desapariciones forzadas, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales. Las movilizaciones de la sociedad civil enfocaban, sobre todo, los derechos civiles y políticos (Abramovich y Patrinós, 2012).

1 Esta investigación fue realizada por el Observatório de Favelas, con el apoyo de Open Society Foundations.

A partir de la redemocratización, el activismo en derechos humanos en la región ha ampliado la agenda incluyendo los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Temas como la esfera pública democrática y las desigualdades estructurales ganan fuerza. Los derechos humanos se convierten en un parámetro relevante para pensar la democracia y los modelos de desarrollo.

En la actualidad, además de la estrategia tradicional de denuncia, el activismo de las organizaciones de derechos humanos contempla demandas de acciones preventivas y de promoción de derechos que buscan evitar futuras violaciones. Para ello, ha desarrollado nuevas estrategias de incidencia política frente al Estado. Así, además de fiscalizar la conducta estatal, muchas organizaciones empezaron a actuar en procesos de formulación de políticas públicas y en la implementación de acciones creativas en el campo de la prevención de las violaciones de derechos (Ibíd.).

La violencia letal en América Latina

América Latina logró importantes avances sociales, económicos e institucionales en los últimos años. La pobreza disminuyó, los indicadores sociales han mejorado y se ampliaron las alianzas y los pactos regionales. Sin embargo, la violencia, y en particular la violencia letal, aún es un gran desafío para la región. Estos desafíos exigen una reflexión sobre los modelos teóricos e interpretativos de este fenómeno, así como sobre los límites de las políticas públicas implementadas para la reducción de la violencia en la región.

Investigadores como Couso (2016) advierten de que el hecho de que diversos gobiernos elegidos democráticamente en los países y departamentos de la región toleren, o incluso instiguen, ejecuciones extrajudiciales de sus ciudadanos a cada año, y que estos crímenes no generen la indignación y la movilización de parte considerable de estas sociedades es alarmante[2]. Las acciones de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana analizadas en el presente estudio buscan aportar en la superación de estos dilemas.

El *Informe Mundial sobre la Prevención de la Violencia* (OMS, 2014) señala que las Américas ocupan una posición preocupante en la distribución de los datos mundiales sobre violencia. Entre los países de bajos y medianos ingresos, la tasa de homicidios en Américas fue de 28,5 homicidios para cada 100 mil habitantes, la mayor entre todas las regiones del mundo investigadas. La tasa de homicidios en Américas es cuatro veces

2 Según Couso, si la democracia electoral se ha convertido en la única forma legítima de gobierno en la región en los últimos 20 años y se ha realizado una agenda de expansión de derechos y de reducción de la pobreza extrema, "aunque no haya estudios que analizan el impacto que esta triste realidad tiene en la legitimidad de la democracia electoral, cabe especular que la regular eliminación de cientos o miles de ciudadanos por agentes del Estado es algo que debilita las bases éticas de un sistema democrático" (2016: 3).

superior al índice global, que es de 6,7 homicidios para cada 100 mil habitantes. Este informe también pone de relieve que, pese el desarrollo de distintos programas de prevención de la violencia en los últimos años, estos programas no han sido suficientes para hacer frente a la gravedad del problema. Lo mismo sucede respecto a las leyes relevantes para el tema, cuya aplicación ha sido inadecuada.

Los países de la región también tienen una posición muy desfavorable en relación al nivel de esclarecimiento y condena de los homicidios. Solamente 50% de los homicidios en América son esclarecidos, mientras que en Asia este porcentaje es de 80% y en Europa de 85%. En cuanto a la tasa de condenación, que es igual al número de condenados por cada 100 víctimas de homicidio doloso, esta tasa es de 24 en el continente americano, al tiempo que en Asia es de 48 y en Europa 91. Esto pone de manifiesto fragilidades del sistema de justicia y los elevados niveles de impunidad de los homicidios en la región (UNODC, 2013).

Según los datos de homicidio divulgados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para 2015, entre los 10 países con las tasas de homicidios más elevadas del mundo, 9 están ubicados en América Latina y el Caribe. Cano y Rojido (2017) destacan que, si se comparan las tasas de homicidios de 2015 y las de 2005, se verifica que todos los continentes redujeron la violencia letal en este periodo excepto el americano, donde se constata un incremento medio del 23,6%. Adicionalmente, estimativas indican una tendencia de crecimiento de los homicidios en América Latina hasta 2030 (Vilalta, 2015). Por lo tanto, la particularidad de la violencia letal en América Latina se caracteriza por una alta incidencia y una tendencia creciente.

Con solamente el 8% de la población mundial, América Latina concentra el 38% de los homicidios del mundo. Un promedio de 144.000 personas son víctimas de homicidios en la región a cada año. Además, el 34% de los asesinatos que ocurren en el mundo se concentran en solamente siete países: Brasil, Colombia, México, Venezuela, El Salvador, Guatemala y Honduras.

De acuerdo con los datos del Observatorio de Homicidios (2016)[3], El Salvador (con una tasa de 115,90 homicidios para cada 100 mil habitantes), Honduras (60,0), Guatemala (59,5) y Venezuela (53,7) presentan las más altas tasas de homicidio de América Latina y Caribe. A su vez, Brasil, México, Venezuela y Colombia presentan los más altos números absolutos de homicidios en la región.

Brasil es el país con el más elevado número absoluto de homicidios. Según el sistema de informaciones sobre muertes del Ministerio de Salud, en el año 2015, 59.080 personas fueron víctimas de homicidios en Brasil, lo que corresponde a una tasa de 28,9 por 100.000 habitantes. Las principales víctimas de la violencia letal en el país

3 Organizados por el Instituto Igarapé con datos del año 2015 o el más reciente disponible.

son jóvenes negros[4], del sexo masculino, con bajo nivel de escolaridad, residentes en favelas y periferias. Otro elemento central son las armas de fuego: 71,9% de los homicidios son cometidos con armas de fuego.

Desde el año 2000, más de 2,6 millones de personas han sido asesinadas en América Latina. Uno de los elementos que han contribuido para esto es la naturalización de estas muertes y el silencio de parte significativa de la sociedad frente al crecimiento de la violencia letal. A ello hay que añadir el fortalecimiento de las respuestas punitivas y represivas en lugar de iniciativas preventivas. En este contexto, es fundamental la inversión en acciones que buscan romper con la naturalización de la violencia letal en la región e impulsen políticas públicas en el campo de la prevención y de la reducción de homicidios.

El homicidio es un problema cuya resolución depende de múltiples actores, así como de cambios estructurales y culturales. La violencia letal involucra comportamientos específicos de actores diverso: la naturalización de la violencia contra los pobres, especialmente, por gran parte de la población; la fuerte presencia de grupos criminosos en los territorios; la falta de esclarecimiento y de responsabilización, sobre todo en los casos de homicidios por la acción de las fuerzas de seguridad del Estado; las desigualdades territoriales en lo que concierne al acceso a bienes, equipamientos y servicios urbanos, que posibilitan un proceso de reproducción de actividades criminosas y una atención precaria al derecho a la seguridad pública, entre otros elementos.

La priorización del tema por parte del Estado es fundamental. Sin embargo, la movilización ciudadana también es muy importante para la construcción de soluciones, puesto que el Estado no solo ha sido ineficaz, sino también agente de violaciones de derechos a partir de políticas de mano dura implementadas en diversos países. En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, consideramos relevante el desarrollo de las siguientes iniciativas: acciones de sensibilización y movilización social que busquen la priorización del tema en la agenda pública; la producción de estudios sistemáticos que permitan la comprensión de las causas y de las dinámicas de los homicidios; la sistematización de metodologías de reducción de la violencia; la formulación de programas de acción y metodologías de intervención; la articulación de diferentes actores —agentes del Estado (responsables de las políticas públicas en escala macro) y de la sociedad civil— para hacer frente al tema; el monitoreo y la evaluación de las políticas de reducción del fenómeno.

4 Según el Atlas de la Violencia (2017), 31.264 jóvenes entre 15 y 29 años fueron víctimas de homicidio en Brasil en 2015. El racismo es un elemento fundamental para comprender la violencia letal en el país. De cada 100 víctimas de homicidio en Brasil, 71 son negras.

Mapeo de acciones de la sociedad civil

Este artículo presenta algunos de los resultados obtenidos en el mapeo realizado en el proyecto "Democracia como Respuesta a la Violencia en América Latina"[5]. Este proyecto constituyó uno de los esfuerzos del Observatório de Favelas en identificar, sistematizar y difundir experiencias realizadas por organizaciones de la sociedad civil latinoamericana que produjeron acciones de movilización o campañas con enfoque en la valorización de la vida. Además, buscó estimular procesos de articulación e intercambios metodológicos entre organizaciones que actúan en el campo de la reducción de la violencia en la región.

La primera etapa del mapeo consistió en una búsqueda virtual para la prospección y análisis de experiencias de organizaciones de la sociedad civil que tuviesen como enfoque movilizaciones por la reducción de la violencia.

Dos elementos fueron determinantes en nuestra prospección. El primero tiene que ver con el campo de la movilización social. Se buscaron y seleccionaron iniciativas que tenían la movilización social como un aspecto relevante de su práctica. Para Toro y Werneck, movilización social es más que la presencia de las personas en una plaza, una marcha o una concentración. "Ella sucede cuando un grupo de personas, una comunidad o una sociedad decide y actúa con un objetivo común, buscando, cotidianamente, resultados decididos y deseados por todos" (1996: 5). De esta forma, se excluyeron iniciativas que no presentaron este aspecto de involucramiento y movilización de grupo(s) de la sociedad civil. Así, acciones de carácter estrictamente estatal o iniciativas planificadas y ejecutadas por organismos internacionales, sin la participación efectiva de organizaciones locales de la sociedad civil, se excluyeron de esta selección.

El segundo fue el enfoque de estas iniciativas. La búsqueda le dio prioridad a experiencias que tenían como enfoque la reducción de dinámicas de violencia que pueden llevar individuos o grupos a la muerte. En este sentido, el tema de los homicidios es un elemento clave para la clasificación. Sin embargo, no limitamos el mapeo a experiencias con el enfoque en homicidios. Decidimos incorporar acciones que tenían en sus objetivos la reducción de distintas dinámicas de violencia que pongan en riesgo la integridad física de personas y que pueden llevar a la muerte. Así, la violencia física fue el elemento orientador de las búsquedas y la reducción de homicidios el principal criterio clasificatorio de las iniciativas mapeadas.

Los países del universo de la investigación (Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela) tienen en común elevadas tasas de homicidio. Se seleccionaron los siete países con los más altos números de homicidios en la región. En cuanto al periodo, se han priorizado experiencias que hayan tenido lugar o estén en desarrollo entre el año 2012 y el año 2016.

5 El informe completo de esta investigación está disponible en www.observatoriodefavelas.org.br

Las experiencias identificadas y elegidas se analizaron a partir de las informaciones disponibles en internet, entrevistas y documentación complementaria. Solicitamos el envío de documentación complementaria sobre todas las iniciativas identificadas. Por otra parte, de las 83 experiencias identificadas, 20 han sido entrevistadas. Las entrevistas y la documentación obtenida posibilitaron la complementación de los datos que habían sido registrados en la primera etapa por medio de internet.

No pretendimos con esta investigación construir un análisis exhaustivo sobre el estado del arte de las movilizaciones de la sociedad civil volcadas hacia la reducción de la violencia en los países seleccionados. Esto sucede por las limitaciones oriundas de la metodología y del tiempo de investigación. Sin embargo, creemos que los resultados de este mapeo permiten establecer un panorama y comprender tendencias de las dinámicas de movilización de las organizaciones de la sociedad civil en los países con más altos índices de homicidios del continente frente a este fenómeno. Además, pese a las frecuentes condiciones de riesgo, ponen de manifiesto acciones creativas de las sociedades, comunidades y colectividades latinoamericanas, especialmente aquellas ubicadas en las periferias urbanas.

Buscamos investigar y analizar experiencias de movilización de la sociedad civil latinoamericana observando peculiaridades, elementos comunes y estrategias que puedan contribuir para plantear la protección de la vida como una prioridad en la agenda pública en la región. El estudio dedicó especial atención a las dinámicas de violencia y metodologías priorizadas por las organizaciones de los siete países, así como a las perspectivas de incidencia en políticas públicas con enfoque en la reducción de la violencia.

Entre los principales resultados obtenidos en el mapeo, sintetizamos algunos puntos que permiten trazar un breve perfil de las experiencias investigadas:

- *Formas de movilización social*: de las 83 experiencias identificadas, 48 eran campañas, o sea, 57,8%**.** En el universo investigado, se verificó que gran parte de las experiencias de movilización de la sociedad civil con enfoque en reducción de la violencia que puede llevar a la muerte asumen la forma de campañas. Sin embargo, otras formas de movilización también se identificaron: 1) programas y proyectos; 2) movimientos y redes; 3) tecnologías y multimedios; y 4) incidencia en legislación y justicia.
- *Enfoque en homicidios:* de las 83 experiencias identificadas, 43 tenían como enfoque el tema de los homicidios, lo que representa 51,8%. Aunque muchas experiencias presentaran preocupación con el tema de los homicidios o expectativas de resultados en esta área, identificamos que el nivel de focalización en la reducción de la violencia letal todavía es bajo, considerando la gravedad del problema en la región.
- *Dinámicas de violencia:* se observaron siete categorías en el mapeo, violencia de género, violencia contra niños y jóvenes, violencia étnico-racial, violencia

armada, violencia de Estado, desapariciones forzadas y violencia contra grupos amenazados de muerte. Entre estas, encontramos una mayor incidencia de experiencias relacionadas a la violencia contra jóvenes (31) y a la violencia de género (28). La violencia armada y la violencia de Estado también aparecieron como dinámicas relevantes para procesos de movilización de la sociedad civil en la región. La violencia étnico-racial (en especial los homicidios de los jóvenes negros) es un tema que predomina en las movilizaciones de Brasil.

- *Características que merecen destaque en lo que toca a las estrategias de actuación y a los contenidos de las iniciativas identificadas:* el uso de herramientas digitales, como redes sociales, aplicaciones para teléfonos celulares y productos audiovisuales; una gran focalización en la juventud, sea a partir de la comprensión de los jóvenes como víctimas de la violencia o como agentes de transformación; un amplio y diversificado abordaje sobre la temática de los feminicidios, que aunque cuantitativamente no sean tan expresivos, cualitativamente han impulsado muchas movilizaciones, especialmente por parte de los movimientos de mujeres, que están muy activos en la región; iniciativas que enfrentan los actos violentos desde una perspectiva de diferencias étnicas —sea por el enfoque racial o por la protección de pueblos tradicionales; o aún a partir de experiencias históricas particulares de cada sociedad— como, por ejemplo, las movilizaciones relacionadas con el proceso de paz en Colombia.
- *Alianzas en la ejecución:* con relación al tipo de consorcio en la ejecución de las acciones, verificamos un predominio de alianzas con organizaciones locales no estatales —a menudo, más cercanas de las víctimas y de sus territorios—.
- *Financiación:* en el campo de la financiación, identificamos una incidencia más grande de organismos internacionales. Los países que surgen como agencias financiadoras más frecuentes son: EE UU, Alemania, Suecia y Holanda. Sin embargo, las informaciones sobre este ítem son escasas, lo que impide un análisis más profundizado sobre el tema.
- *Objetivos:* en lo que se refiere a los objetivos destacados por las organizaciones, fue posible identificar los siguientes conjuntos temáticos: sensibilización para la dinámica de violencia; perfeccionamiento de políticas de seguridad pública que prioricen la protección de la vida y el respeto a los derechos humanos; acceso a la Justicia y a nuevos marcos legales; promoción de nuevas sociabilidades, mediación de conflictos e ideas de no violencia; fortalecimiento/desarrollo de instituciones y líderes locales; desarme.
- *Público principal:* las iniciativas se vuelcan hacia los siguientes aspectos: ámbito territorial y comunitario; ámbito de edad; ámbito de género; y ámbito del Estado. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de las experiencias identificadas no ha divulgado informaciones sobre públicos principales. Por otra parte, ponen el énfasis en la territorialidad de su actuación.
- *Incidencia política:* entre las 83 experiencias, en 34 identificamos propuestas de incidencia en políticas públicas. Con relación a los ejes de la incidencia política, se destacan las siguientes actuaciones: incidencia política directa sobre gobernantes; implementación de medidas que garanticen una política de seguridad

pública con enfoque en la protección de la vida y en el respeto a los derechos humanos; implementación y/o consolidación de políticas de promoción de derechos para la infancia y juventud; incidencia sobre legislaciones y acceso a la justicia; promoción de políticas para el desarme.

El proyecto también buscó fomentar el intercambio metodológico entre las experiencias identificadas y estimular procesos de movilización y articulación en red en la región. Para ello, llevamos a cabo un seminario para promover el intercambio metodológico entre políticas públicas volcadas hacia la reducción de la violencia letal y experiencias de movilización de la sociedad civil enfocadas en la valorización de la vida. Estuvieron presentes 50 investigadores y activistas. El encuentro contó con la participación de organizaciones de los siete países, que presentaron acciones desarrolladas para reducir las principales dinámicas de violencia identificadas en la investigación: homicidios de jóvenes, violencia de género, violencia étnico-racial, violencia armada y violencia de agentes del Estado.

Estos intercambios donde las temáticas abordadas son aprehendidas *in loco* son relevantes para una comprensión más profundizada de las iniciativas y de sus respectivos contextos, y posibilitan un tránsito más intenso de conceptos, modelos de investigación y metodologías de intervención. Además, potencializan la reflexión sobre el rol de la sociedad civil en el enfrentamiento de la violencia letal, contribuyen para fortalecer la participación social en las políticas públicas de reducción de homicidios y, a la vez, para un involucramiento más fuerte de las organizaciones de la sociedad civil en la temática. Partimos del supuesto de que organizaciones que ya desarrollan acciones volcadas hacia el enfrentamiento de distintas dinámicas de violencia en la región pueden convertirse en importantes aliados para una amplia movilización que enfoque la violencia letal.

Conclusiones

Estamos ante el reto de colaborar en la construcción de acciones integradas que contribuyan a impulsar y fortalecer políticas de reducción de homicidios en la región, teniendo tres elementos fundamentales para la democracia como ejes movilizadores: el *derecho a la diferencia*; el *derecho a la equidad, desde la perspectiva de la dignidad humana* y el *derecho a la convivencia*, que, en un contexto de intolerancia creciente, es un aspecto central en el campo sociopolítico en la actualidad.

Para ello, entendemos que es fundamental la inversión en acciones que tengan como objetivo:

- Movilizar a las personas para una cultura de convivencia y respeto a la diferencia.
- Contribuir para la desnaturalización de la violencia letal.

- Plantear el tema de la reducción de homicidios como prioridad en la agenda pública.
- Acumular fuerzas para el cambio de las políticas de seguridad pública, teniendo como principio fundamental la valorización de la vida.
- Reconocer la relevancia de las dimensiones de género, étnico-racial, de edad y territorial en la construcción de políticas preventivas.
- Reconocer la potencia de la juventud de las periferias y favelas, fortaleciendo el papel protagonista de estos actores en la sociedad.
- Fortalecer procesos de articulación e intercambio metodológico entre organizaciones de la sociedad civil de América Latina con el objetivo de construir estrategias que colaboren para la adopción de políticas de reducción de homicidios en la región basadas en evidencias.

La realización de esta tarea implica avanzar en la construcción de acciones regionales en las que los desafíos de producción y sistematización del conocimiento, articulación y movilización social caminen juntos. Y esto asume mayor relevancia en este momento histórico en el que se observa, principalmente en América del Sur, la sustitución de gobiernos que ampliaron la participación ciudadana, el sistema de derechos y ejecutaron políticas redistributivas por otros que tienden a una "modernización conservadora" y a una "restauración neoliberal" (Mayorga, 2016).

Para que las sociedades latinoamericanas avancen en la formulación de políticas públicas que prioricen la vida de sus ciudadanos, garantizando y expansionando sus derechos, es fundamental que avancemos en la movilización ciudadana y en la creación y fortalecimiento de los mecanismos de participación social. Las estrategias de incidencia no se justifican solamente para los recortes específicos de cada localidad y cada tipo de violencia enfrentado, sino también para la reformulación y expansión de las ideas de sociedad civil, Estado, política y democracia.

Bibliografía

ABRAMOVICH, V. E. y RODRÍGUEZ, P. (2012): *Feitona América Latina: experiências de ativismo em direitos humanos*, Buenos Aires, Ford Foundation, Universidad de San Andrés.

CANO, I. y ROJIDO, E. (2017): "La singularidad de la violencia letal en América Latina", *Revista CIDOB d'AfersInternacionals*, 116, pp. 7-24.

CERQUEIRA, D.; DE LIMA, R. S.; BUENO, S.; VALENCIA, L.; HANASHIRO, O.; MACHADO, P. H. y LIMA, A. S. (2017): *Atlas da Violência 2017*, IPEA, FBSP Río de Janeiro.

COUSO, J. (2016): "Encontros e desencontros: balanço do estado da prática democrática na América Latina", *Revista USP*, 109, pp. 67-74.

MAYORGA, F. (2016): "Democracia na América Latina: mudanças e persistências", *Revista USP*, 109, pp. 43-52.

OMS-ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (2015): *Relatório Mundial sobre prevenção da Violência (2014),* São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade.

TORO, J. B. y WERNECK, N. M. (1996): *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*, Brasilia, UNICEF, p. 5.

UNODC-UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2014): *Global StudyonHomicide 2013. Trends, context, data*, Viena, UNODOC.

VILALTA, C. J. (2015): "Tendências e projeções globais sobre homicídios, 2000 a 2030", *Notas de Homicídios 2*, Río de Janeiro, Instituto Igarapé.

6

De la clase a la exclusión... y vuelta. Una aproximación a la renovación contemporánea del debate sobre la desigualdad social

From social class to exclusion... and back. An approach to the contemporary renewal of the debate on social inequality

CÉSAR RENDUELES Y HÉCTOR GIL RODRÍGUEZ*

PALABRAS CLAVE
Desigualdad; Clase social; Exclusión; Clase media; Precariado.

RESUMEN Este artículo propone un somero repaso de algunos rasgos prominentes de los análisis actuales de la desigualdad y un diagnóstico de algunos de sus desafíos por medio de una catalogación sucinta de tres de los debates más vivos en torno a la naturaleza de las dinámicas de estratificación en las sociedades posneoliberales: la polémica sobre las clases medias, la hipótesis del precariado y el debate sobre la naturaleza de la participación social.

KEYWORDS
Inequality; Social class; Exclusion; Middle class; Precariat.

ABSTRACT This article proposes a brief review of some prominent features of the current analysis of inequality and a diagnosis of some of its challenges through a succinct cataloguing of three of the most lively debates about the nature of the stratification dynamics in the post-neoliberal societies: the polemic about the middle classes, the precariat hypothesis and the debate about the nature of social participation.

* **César Rendueles** es profesor de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid.
Héctor Gil Rodríguez es profesor ayudante de Trabajo Social en la Universitat de les Illes Balears.

MOTS CLÉS
Inégalité; Classe sociale; Exclusion; Classe moyenne; Précariat.

RÉSUMÉ Cet article propose une brève revue de certaines caractérisques importantes de l'analyse actuelle de l'inégalite et un diagnostic de certains de ses défis à travers d'un catalogue succint de trois des débats les plus animés sur la nature de la dynamique de stratification dans les sociétes post-néoliberales: la polémique sur les classes moyennes, l'hypothèse du précariat et le débat sur la nature de la participation sociale.

La Gran Recesión y el interés por la desigualdad social

En la última década las cuestiones teóricas y prácticas relacionadas con la desigualdad social han cobrado una visibilidad pública apenas imaginable antes del inicio de la Gran Recesión. Hasta 2008, las distintas dimensiones de la desigualdad material en los países de la OCDE tenían una presencia prácticamente anecdótica en los medios de comunicación mayoritarios. Desde entonces, las noticias sobre el aumento de la desigualdad se han normalizado y términos técnicos como "pobreza energética", "índice de Gini" o "riesgo de exclusión social" se han vuelto de uso común en el lenguaje periodístico.

Algo similar ha ocurrido, en realidad, en el ámbito académico. En la raíz histórica del surgimiento de las ciencias sociales se encuentra una amplia preocupación por los conflictos que producía el incremento de la desigualdad material en las sociedades en proceso de industrialización. En cambio, en la transición del siglo XX al XXI las cuestiones relacionadas con la desigualdad material periclitaron en la agenda sociológica internacional. Göran Therborn (2015: 12) recordaba que, por increíble que resulte, "ninguno de los cincuenta y tantos comités de investigación de la Asociación Internacional de Sociología se centra en la desigualdad. El que más se acerca es el Comité de Investigación RC28 sobre Estratificación Social, un extraño concepto importado de la geología a la sociología, [...] [que] ha estudiado principalmente la movilidad social intergeneracional, conocida más popularmente como 'desigualdad de oportunidades'". Del mismo modo, durante años los informes de la Fundación FOESSA fueron casi los únicos estudios sistemáticos y de largo recorrido sobre la desigualdad que se produjeron regularmente en España. No en vano, sus autores alertaron muy tempranamente sobre los previsibles efectos sociales, y no solo macroeconómicos, de la burbuja inmobiliaria española. La Gran Recesión ha cambiado las tornas por completo y ha despertado un renovado interés por la desigualdad que, en el transcurso de la última década, ha hecho proliferar la demanda de estudios empíricos y herramientas analíticas.

Esta revitalización del debate sobre la desigualdad ha tenido diferentes hitos. En primer lugar, hemos asistido a la visibilización de colectivos olvidados en las concepciones

hegemónicas de la estratificación postindustrial que, en mayor o menor medida, tendían a reproducir una concepción mesocrática de la desigualdad, en la que las clases medias ejercían de centro de gravedad. En particular, la obra de Owen Jones (2013) y Guy Standing (2013) ha tenido un enorme impacto a la hora de rescatar del olvido sociológico los problemas, los conflictos y las formas de vida de la clase trabajadora precarizada. Del mismo modo, en las ciencias sociales aplicadas se ha generalizado el cuestionamiento de las estrategias públicas de intervención dirigidas a contener el malestar social y se ha prestado atención a las prácticas emergentes de apoyo mutuo de los movimientos sociales (García y Rendueles, 2017).

No obstante, tal vez el rasgo más característico de la nueva oleada de estudios sobre la desigualdad sea la abundancia, la calidad y la repercusión de los estudios cuantitativos, algunos de ellos muy técnicos. El caso más espectacular es, seguramente, *El capital del siglo XXI*, de Thomas Piketty: un estudio econométrico de setecientas páginas acerca de los efectos en la desigualdad de la evolución de la tasa de acumulación de capital que se convirtió en un *best seller* mundial. El éxito de la obra de Piketty (2015) estuvo anticipado por la publicación en 2009 de *The Spirit Level*, un ensayo de impacto global en el que Richard Wilkinson y Kate Picket ofrecían una exploración estadística de la correlación entre los índices de desigualdad y distintos problemas sociales en los países de la OCDE.

La receptividad contemporánea al estudio cuantitativo de la desigualdad tiene dimensiones incuestionablemente positivas. Como mínimo, ha enriquecido el bagaje empírico del análisis de la estratificación y ha permitido evitar la tendencia a la especulación y la abstracción huera en la que ocasionalmente han incurrido algunas teorías de las clases sociales. No obstante, existe el riesgo real de que la recolección de datos y los debates metodológicos arrinconen el estudio de los mecanismos causales que producen la desigualdad en nuestras sociedades. La abundancia de información positiva puede naturalizar la desigualdad, no en el sentido de que la legitime, sino de que tiende a desplazar el foco de interés científico del análisis causal de las dimensiones relacionales de la estratificación a la observación y la representación de su facticidad. La necesidad —real y urgente— de disponer de datos fiables está contribuyendo a difundir una concepción "diagnóstica" de la desigualdad —por analogía con el DSM psiquiátrico—, una visión ateórica de la estratificación entendida como un fenómeno geológico que basta con cartografiar mediante herramientas estadísticas.

La transición de las teorías de las clases sociales al paradigma de la exclusión

En su elenco de teorías de las clases sociales, Erik Olin Wright (2018: 18-21) designa lo que hemos descrito en términos de modelos "diagnósticos" de la desigualdad como "enfoque de atributos del individuo en el análisis de clases". Wright pondera la potencia descriptiva y el *background* empírico de aportaciones recientes como

las de Mike Savage (2013) en el Reino Unido. Pero, al mismo tiempo, alerta de una limitación importante de este enfoque frente a los paradigmas weberianos y neomarxistas: no permiten relacionar causalmente las ventajas de quienes se encuentran en una posición social privilegiada y las desventajas de los excluidos de esas posiciones.

A menudo se ha señalado que esta anemia explicativa de algunos estudios sobre la desigualdad tiene consecuencias normativas, pues parece sugerir que la posición de los más desfavorecidos puede mejorarse sin que empeore la de los privilegiados. Esta acusación de ecumenismo falaz ha recaído muy especialmente en los teóricos de la exclusión, que ha sido un modelo conceptual dominante en la última década, al menos en el ámbito de la intervención social y de los estudios empíricos sobre la desigualdad (Fernández *et al*., 2014). Estas críticas son seguramente poco deportivas, en la medida en que olvidan que la aparición del enfoque de la exclusión se produce en un contexto histórico muy característico, en el que las teorías de clases sociales sufrieron una fuerte pérdida de utilidad empírica.

El concepto de exclusión se difundió por una doble vía (Hernández Pedreño, 2010). Por un lado, se popularizó en Francia a partir de los años setenta entre los movimientos sociales que denunciaban la aparición de formas larvadas y novedosas de marginación social en el interior de los estados de bienestar. Por otro, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, la Unión Europea dio un fortísimo impulso institucional al concepto de exclusión, incorporándolo a sus documentos e indicadores oficiales. Es decir, el concepto de exclusión aparece históricamente justo en el momento en el que se inicia el contraataque neoliberal y se difunde cuando se desmorona el bloque soviético.

En cualquier caso, muchos científicos sociales entendieron que el paradigma de la exclusión les proporcionaba una caja de herramientas amplia y flexible para hacerse cargo de situaciones relacionadas con la desigualdad social más complejas que las que describían tanto las teorías de clases tradicionales como los análisis convencionales de la pobreza y la marginación.

Existen muchas definiciones de la exclusión social pero prácticamente todas hacen referencia al carácter flexible, dinámico y multidimensional del fenómeno (Subirats, 2004 y 2005; Laparra, 2007). Las situaciones de exclusión se fundamentan en un cúmulo de vulnerabilidades que combinan el bajo nivel de ingresos con otra clase de desventajas, como el problema de la vivienda o la falta de acceso a recursos educativos o sanitarios básicos. Ese encuadre poliédrico de las teorías de la exclusión se corresponde con una ambición hermenéutica clara y muy significativa. De algún modo, el concepto de exclusión trataba de hacerse cargo en tiempo real de los efectos explosivos sobre la estructura social de la restauración mercantilizadora que dio al traste con el contrato social keynesiano. Por tanto, el paradigma de las teorías de la exclusión se corresponde con una fase del capitalismo particularmente convulsa e intrínsecamente catastrófica, que tiene poco o nada que ver con los

sistemas sociales estables o expansivos para los que se diseñaron las teorías de la clase social convencionales.

El desafío al que se enfrentan las teorías de la desigualdad contemporáneas es, por tanto, enorme: encontrar un modelo explicativo de la estratificación —esto es, que se haga cargo de la relación causal de privilegio y desventaja— incorporando el bagaje enriquecido del enfoque de la exclusión y adaptado a un momento histórico marcado por la descomposición del modelo de acumulación precedente y en el que la crisis socioambiental constituye un límite insuperable a las posibilidades de recomposición del capitalismo global. Por supuesto, explorar una alternativa teórica como esa excede con creces el alcance de este texto. En lo que sigue, en cambio, proponemos una alternativa mucho más modesta: un breve repaso por tres de los debates contemporáneos en los que está saliendo a la luz la necesidad y la dificultad de esta tarea explicativa y los límites de las propuestas exclusivamente diagnóstico-descriptivas. Nos centramos en: a) la reaparición de un debate "tradicional" en las teorías de la desigualdad heredadas, relacionado con la posición de las clases medias; b) una polémica "emergente" en torno a la hipótesis de la reconfiguración de la estructura de clases en torno al precariado en el capitalismo postkeynesiano, y c) cuestiones aplicadas relacionadas con la intervención social y el papel de la participación.

El debate sobre el declive de las clases medias

La naturaleza de la clase media en el capitalismo fue un tema ampliamente debatido y teorizado en las ciencias sociales modernas (Míguez, 2010; Poulantzas, 1969). Pero a comienzos del siglo XXI el asunto cayó en una especie de olvido intermitente hasta que la Gran Recesión y sus efectos sobre la clase media occidental volvieron a colocarlo en el ojo de la polémica.

Durante la etapa heroica del Estado de bienestar, la descripción de una formación social como "de clase media" evocaba un paisaje estable, con un alto nivel de consenso social, asociado a un formidable aumento de la tasa de ganancia, que fomentaba un intenso patrón de consumo privado (Rodríguez, 2016). Sin embargo, la encarnación posindustrial de la clase media es ligeramente distinta. Por ser extremadamente sintéticos: la reorganización postkeynesiana del modelo económico y social que rigió el capitalismo occidental desde la Segunda Guerra Mundial, produjo una quiebra simbólica de los consensos que articularon la sociedad fordista (Barattini, 2009), sustituyendo esa imagen de modernidad y bonanza económica por la de una clase media en trance de descomposición (Damon, 2013).

Aunque el discurso sobre la clase media en España no es enteramente trasladable a otro ámbito geográfico, los paralelismos son evidentes y ayudan a pensar las dinámicas que han terminado de un modo abrupto con las condiciones de vida anteriores a la crisis financiera.

En 2008 se produjo en España un desplome de ingresos en todos los grupos sociales, que produjo entre la clase media una división con un componente etario claro (Marí-Klosé y Martínez Pérez, 2016). Por un lado, estaban los jóvenes con un alto nivel de cualificación académica, que soportaban unas condiciones de trabajo precarias e infra-remuneradas. Por otro lado, una pequeña parte de la generación precedente, que había conseguido esquivar la crisis y mantener una posición económica desahogada. En resumen, el empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo se había cebado particularmente con el segmento de población más joven y con mayor cualificación académica de la clase media española (Alonso y Fernández Rodríguez, 2013; FAD, 2013; Colectivo IOÉ, 2013; Santos Ortega, 2003).

Los medios de comunicación, los discursos políticos y los análisis académicos han focalizado toda su atención en el descontento social de esos jóvenes universitarios de clase media que, entretanto, se han ganado el apoyo y la simpatía de la mayoría de los ciudadanos (Ortí, 2015; Rodríguez, 2016). De ese modo, se ha popularizado la idea de que la clase media ha salido peor parada de la crisis financiera que otros grupos de población, lo cual ha dado una imagen bastante distorsionada de los verdaderos costes sociales de la recesión económica. En realidad, con muchísima diferencia, quienes más intensamente han padecido las consecuencias del periodo recesivo 2007-2013, han sido los estratos de renta inferiores y, muy especialmente, la población migrante asalariada (Avram y Cantó, 2017; Gisbert, 2016).

En general, el análisis sobre las clases medias es un excelente banco de pruebas en el que observar el alcance de los desafíos de las teorías de la desigualdad contemporáneas. Distintos grupos sociales se encuentran en proceso de descomposición y reconfiguración y mantienen relaciones complejas con las elites en las que la explotación puede compaginarse con distintos grados de solapamiento de los intereses materiales. No en vano, la crisis de las clases medias es un elemento central de una de las propuestas conceptuales más vigorosas que han surgido en los últimos años en torno a la estratificación: la teoría del precariado.

El debate del precariado

La vuelta a la normalidad capitalista anterior a las políticas keynesianas de los Treinta Gloriosos ha dejado paso a una especie de inseguridad permanente que subordina el plan de vida de cualquier trabajador a los avatares de un periplo laboral fundamentalmente inestable (Barattini, 2009). Guy Standing (2013) ha definido este proceso como propio de una nueva clase social en formación a la que ha denominado "precariado". Este concepto hace referencia a un nuevo grupo social emergente en el que converge una amalgama de situaciones particulares que, no obstante, tienen un nexo de unión principal: la carencia de ingresos fijos y la falta de respaldo de una comunidad laboral solidaria.

La tesis de Standing (2014) gira en torno a un nuevo eje de estratificación social que segmenta el mercado de trabajo entre empleos estables tradicionales y oficios precarios o subempleos. De ese modo, pretende demostrar que las distintas formas de precariedad se pueden reducir a un solo denominador común: la vulnerabilidad del trabajador precario frente al despotismo del mercado capitalista.

Esta simplificación binaria (estable-precario) es una de las principales debilidades hermenéuticas del concepto de "precariado". La dicotomía entre empleo estable y oficios precarios no se hace cargo de las diferencias de clase existentes en el interior del propio "precariado", relacionadas con la posición relativa del trabajador en el proceso productivo o con su capital escolar, origen social, etc. No obstante, lo cierto es que no todos los grupos sociales padecen en la misma medida las consecuencias de la precariedad. Por ejemplo, en países como España, Italia y Reino Unido tener una posición social acomodada permite esquivar mejor el empleo inestable, mal remunerado y con peores prestaciones asociadas (Avram y Cantó, 2017). Por tanto, frente a este panorama la noción de precariado parece un tanto insuficiente para dar cuenta del drama social que ha generado la crisis financiera.

Tal vez la principal virtud del modelo de Guy Standing es que ha logrado incorporar algunas transformaciones fundamentales del mercado de trabajo contemporáneo a un análisis causal de la desigualdad comprensivo y coherente con los procesos económicos de largo recorrido característicos del capitalismo actual. Su limitación más destacada es, seguramente, que las características sociológicas del concepto de clase que pone en juego quedan muy difuminadas, hasta el punto de que casi parece un correlato teórico de las determinaciones económicas del nuevo modelo postkeynesiano, lo que restringe su potencia explicativa. Para entender mejor el problema merece la pena tomar en consideración otros enfoques más participativos basados en la relación entre la intervención social y los procesos de apoyo mutuo y empoderamiento de las clases populares.

El debate sobre la participación y la intervención social

Desde el inicio de la crisis económica, las comunidades vulnerables no han tenido un comportamiento exclusivamente pasivo, sino que han mostrado una cierta capacidad de resiliencia y de implicación en la creación de espacios destinados a la participación social efectiva. Estas dinámicas han retroalimentado los nuevos modelos de intervención comunitaria que apuestan por la regeneración del tejido social mediante el incremento de dicha participación (Riera i Albert, 2009).

Esta situación ha abierto una veta de reflexión en torno al papel de la intervención social a la hora de fomentar la participación de esas capas de población tradicionalmente excluidas de los espacios de intervención ciudadana (Vercauteren, Crabbé y Müller, 2010). Ese nuevo enfoque nada a favor de una corriente que pretende

democratizar el sistema público de bienestar mediante la implicación de las comunidades vulnerables en la toma de decisiones. Sin embargo, en ocasiones, desde esa línea de intervención comunitaria se tiende a ver la participación como una herramienta capaz de solucionar los problemas sociales sin pasar por una redistribución equitativa de renta y poder (Rendueles y Subirats, 2016). Esta visión aproblemática de la "participación" se limita a crear un marco de deliberación en común, que no toma en cuenta cuestiones fundamentales como la corresponsabilidad de las comunidades locales o la gestión de un conflicto de intereses entre una amplia variedad de agentes sociales.

Se han creado espacios de solidaridad autotutelados por las propias comunidades de afectados. Esas nuevas iniciativas ciudadanas de apoyo mutuo y las redes de reciprocidad y proximidad han puesto el énfasis en la cooperación y la solidaridad como dos formas de coordinación social, que permiten romper con unas relaciones económicas y culturales que reproducen desigualdades de toda índole en el ejercicio de la intervención comunitaria (Herrera-Pineda y Pereda, 2017). Así, han comenzado a atender de manera subsidiaria a la población que habita en las zonas urbanas desfavorecidas. Desde su ámbito de intervención local pretenden dar una respuesta concreta a necesidades sociales básicas que ni el mercado ni el sistema público de bienestar están sabiendo solucionar adecuadamente (Oosterlynck *et al.*, 2013).

Sin embargo, a menudo esta clase de iniciativas acaba cargando con los costes sociales de la crisis económica y se convierte en una tabla de salvación pública que contiene el malestar social en los entornos donde, como hemos dicho, el mercado y el Estado fracasan (Alberich, 2014). Lo que podría ser una alianza vecinal para proteger un entorno comunitario denso y comprometido, se convierte así en una manera de extraer valor de una pequeña iniciativa meramente altruista. O dicho de otro modo: la mentalidad del mercado y del Estado funciona como la de un *free-rider* que, en medio de una crisis social sin precedentes, instrumentaliza la participación, la codependencia y el apoyo mutuo. Al menos en algunos contextos, la "sociedad participativa" (Subirats, 2013) puede ser entendida como un experimento de mercado que recupera espacios urbanos en desuso o da cobertura a necesidades sociales básicas, sin contar después con ninguna clase de gratificación pública o privada.

Conclusión

El análisis de la desigualdad es uno de los terrenos más dinámicos y fértiles de las ciencias sociales contemporáneas. Desde 2008 se ha producido un renovado interés por un amplio abanico de temas relacionados con la estratificación y un cuestionamiento del bagaje conceptual heredado. En este trabajo hemos llevado a cabo un sucinto repaso de algunos rasgos prominentes de los análisis actuales de la desigualdad, en especial, hemos destacado el paradigma de la exclusión como un giro teórico fructífero que trató de dar cuenta de las consecuencias sociales de la restauración mercantil global de finales del siglo pasado. No obstante, desde el estallido de la crisis financiera, la

teoría de la exclusión se enfrenta a algunas limitaciones significativas que, al menos en parte, guardan relación con su talante diagnóstico y su baja ambición causal. Algunos de los debates más vivos en torno a la naturaleza de los procesos de desigualdad en las sociedades postneoliberales son sintomáticos de estas limitaciones. Uno de ellos es la preocupación por el futuro de la clase media sociológica. Se trata de un asunto poco teorizado donde, a menudo, se impone la hipótesis, carente de respaldo empírico, de que la clase media es la capa de población más castigada por la crisis financiera. Este sesgo "clasemedianista" de muchas perspectivas sociológicas es en buena medida la consecuencia de concepciones de la estratificación social tendencialmente ateóricas en las que se minimiza el peso explicativo de los mecanismos de explotación. Al menos parcialmente, el concepto de precariado forma parte de esta familia conceptual, pues precisamente su tendencia a nivelar las diferencias entre los trabajadores precarios merma notablemente su potencia explicativa. Las limitaciones de las concepciones diagnósticas de la desigualdad afectan también a las ciencias sociales aplicadas. En ese sentido, hemos destacado como un foco polémico crucial el surgimiento de iniciativas y procesos de intervención comunitaria basados en la implicación efectiva de las clases populares que, no obstante, a menudo son víctimas del parasitismo social del mercado como una forma de apropiación de los beneficios inmateriales que se extraen de la participación de esas comunidades vulnerables.

Bibliografía

ALBERICH, T. (2014): "Movimientos sociales, responsabilidad corporativa e inclusión social en la globalización", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 72, pp. 113-132.

ALONSO, L. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2013): *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*, Madrid, Siglo XXI.

AVRAM, S. y CANTÓ, O. (2017): "Situación familiar y origen familiar en Europa durante la crisis: no somos todos iguales", Barcelona, Observatorio Social de la Caixa. [Disponible en https://observatoriosociallacaixa.org/-/situacion-laboral-y-origen-familiar-en-europa-durante-la-crisis-no-somos-todos-iguales].

BARATTINI, M. (2009): "El trabajo precario en la era de la globalización. ¿Es posible la organización?", *Polis. Revista latinoamericana*, 29, pp. 1-16.

COLECTIVO IOÉ (2013): *La juventud ante su inserción en la sociedad*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

DAMON, J. (2013): *Les classes moyennes*, París, Presses Universitaires de France.

DE LA FUENTE, D. L.; VILLAMARÍN, A. y ZARZA, M. (2017): "Sobre la existencia del precariado: una contribución al debate contemporáneo sobre las clases sociales", *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, 11 (2), pp. 35-50.

FERNÁNDEZ, G.; MARTÍNEZ VIRTO, L.; PÉREZ MAYO, J.; PÉREZ ERANSUS, B. y SÁNCHEZ MORENO, E. (2014): *¿Qué hacemos contra la pobreza?*, Madrid, Akal.

FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (FAD) (2013): *Crisis y contrato social. Los jóvenes ante la sociedad del futuro*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.

GARCÍA, S. y RENDUELES, C. (2017): "Hacia un nuevo Trabajo Social crítico: el gobierno de lo social en la era neoliberal", *Cuadernos de Trabajo Social*, 30 (2), pp. 243-260.

GISBERT, F. (2016): *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*, Bilbao, Fundación BBVA.

HERNÁNDEZ, E. (2014): *El fin de la clase media*, Madrid, Clave Intelectual.

HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2010): "El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa", *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 69 (24), pp. 25-46.

HERRERA-PINEDA, I. y PEREDA, C. (2017): "Invisibles de Tetuán (Madrid). Hacia una práctica subversiva de apoyo mutuo en contextos de exclusión", *Cuadernos de Trabajo Social*, 30 (2), pp. 389-402.

JONES, O. (2013): *Chavs: la demonización de la clase obrera en Inglaterra*, Madrid, Capitán Swing.

LAPARRA, M.; OBRADORS, A.; PÉREZ, B.; YRUELA, M.; RENES, V.; SARASA, S.; SUBIRATS, J. y TRUJILLO, M. (2007): "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas", *Revista Española del Tercer Sector*, 5, pp. 15-57.

MARÍ-KLOSÉ, P. y MARTÍNEZ PÉREZ, Á. (2016): "Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad", *Panorama Social*, 22, pp. 11-27.

MARTÍNEZ, R. y SUBIRATS, J. (2014): "Innovación social: ¿más sociedad o más mercado?", *Dentro de 15 años: escenarios improbables,* Madrid, LID Editorial, pp. 95-113.

MÍGUEZ, P. (2010): "El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo", *Revista de Estudios Sociológicos*, *28*, pp. 643-686.

OOSTERLYNCK, S.; KAZEPOV, Y.; NOVY, A.; COOLS, P.; BARBERIS, E.; WUKOWITSCH, F.; SAURIS, T. y LEUBOLT, B. (2013): "The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics". [Disponible en http://improve-research.eu].

ORTÍ, M. (2015): "Epifanía de las clases medias: incremento de la desigualdad", *Revista Investigación y Marketing*, 127, pp. 28-35.

PIKETTY, T. (2015): *El capital del siglo XXI*, Ciudad de México, FCE.

POULANTZAS, N. (1969): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Ciudad de México, Siglo XXI.

RENDUELES, C. y SUBIRATS, J. (2016): *Los bienes comunes, ¿Oportunidad o espejismo?*, Barcelona, Icaria.

RIERA I ALBERT, C. (2009): "Serveis socials, acció comunitària i participació ciutadana: un nou marc per a la inclusió. Nous escenaris, reptes, estratègia i metodologia", *Papers d'acció social*, 10, pp. 15-25.

RODRÍGUEZ, E. (2016): *La política en el ocaso de la clase media. El ciclo 15-M-Podemos*, Madrid, Traficantes de Sueños.

SANTOS ORTEGA, A. (2003): "Jóvenes de larga duración: biografías laborales de los jóvenes españoles en la era de la flexibilidad informacional", *Revista Española de Sociología*, 3, pp. 87-97.
SAVAGE, M. (2013): "A New Model for Social Class?", *Sociology*, 47, pp. 219-250.
STANDING, G. (2013): *El precariado. Una nueva clase social*, Barcelona, Pasado y Presente.
— (2014): *Precariado. Una carta de derechos*, Madrid, Capitán Swing.
SUBIRATS, J. (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación La Caixa.
— (2005): "Análisis de los factores de exclusión social", Madrid, Fundación BBVA.
— (2013): *¿Del Estado de bienestar a la sociedad participativa?*, Madrid, Alianza.
THERBORN, G. (2015): *La desigualdad mata*, Madrid, Alianza.
THOMPSON, E. (2012): *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, Madrid, Capitán Swing.
VERCAUTEREN, D.; CRABBÉ, O. y MÜLLER, T. (2010): *Micropolíticas de los grupos. Para una ecología de las prácticas colectivas*, Madrid, Traficantes de Sueños.
VISCARRET J.; BALLESTERO IZQUIERDO, A.; IDARETA GOLDACERENA, F. y ÚRIZ PEMÁN, M. (2016): "Tipologías actuales de los trabajadores sociales en España", *Cuadernos de Trabajo Social*, 29 (2), pp. 239-262.
WILKINSON, R. y PICKET, K. (2009): *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londres, Allen Lane.
WRIGHT, E. O. (2018): *Comprender las clases sociales*, Madrid, Akal.

7

Proyecto de aprendizaje-servicio para la docencia, intervención e investigación en contextos de exclusión social

Service-Learning projects for teaching, intervention and research in contexts of social exclusion

SONIA SÁNCHEZ-BUSQUÉS, DAVID GARCÍA-ROMERO, JOSÉ LUIS LALUEZA SAZATORNIL, MARTA PADRÓS CASTELLS, BEATRIZ MACÍAS GÓMEZ-ESTERN, MARÍA JOSÉ MARCO MACARRO, VIRGINIA MARTÍNEZ LOZANO*

PALABRAS CLAVE

Aprendizaje-servicio; Inclusión; Comunidad de prácticas; Investigación-acción; Desarrollo sostenible.

RESUMEN "Clase Mágica-Sevilla" y "Proyecto Shere Rom" son proyectos de aprendizaje-servicio universitarios que trabajan con minorías culturales en contextos de exclusión social. Desarrollan innovaciones educativas en las cuales estudiantes universitarios colaboran con miembros de minorías culturales. Esta investigación-acción-docencia crea espacios colaborativos entre universidad y comunidad, creando procesos interdependientes.

KEYWORDS

Service-learning; Inclusion; Community of practice; Action research; Sustainable development.

ABSTRACT "Clase Mágica-Sevilla" and "Shere Rom Project" are university-based Learning-Service projects that work with cultural minorities in contexts of social exclusion. They develop educational innovations in which university students collaborate with members of cultural minorities. This action-research-teaching

* Miembros de los departamentos de Psicología Básica, Evolutiva y de la Educación (Universidad Autónoma de Barcelona), así como del equipo de investigación en Desarrollo Humano, Intervención Social e Interculturalidad (DEHISI) y Departamento de Antropología Social, Psicología Básica y Salud Pública (Universidad Pablo Olavide) y del Grupo de Estudios en Cultura y Cognición de la Junta de Andalucía (GEGyC).

creates collaborative spaces between university and community, creating interdependent processes.

MOTS CLÉS
Apprentissage-service; Inclusion; Communauté de pratique; Recherche-action.

RÉSUMÉ "Clase Mágica-Sevilla" et "Projet Shere Rom" sont des projets universitaires d'apprentissage, qui s'adressent aux minorités culturelles en situation d'exclusion social. L'objectif est de développer des innovations éducatives, réussir à atteindre son but grâce aux étudiants universitaires qui collaborent avec des membres des minorités culturelles. Cette investigation-action-enseignement crée des espaces collaboratifs entre l'université et les communautés, en générant des processus interdépendants.

Introducción

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en septiembre de 2015, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y que entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Los ODS abarcan un amplio abanico de problemas socioeconómicos, como, la pobreza, la salud y bienestar, afrontar las desigualdades existentes, la industrialización, el cambio climático o, la que aquí nos ocupará, el objetivo cuatro que se refiere a la *Educación de calidad* para todos[1].

El ODS 4 se define como: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos". Contiene diez metas a alcanzar para 2030, a las que nos referiremos en relación a los proyectos y reflexiones que en el presente artículo expondremos. Desde el ámbito universitario en el cual nos circunscribimos podemos dar cuenta de una larga trayectoria de experiencias que, desde diferentes disciplinas y niveles educativos, pueden aportar reflexiones sobre cómo la Universidad puede integrar, e integra ya, varias de las metas de la Agenda 2030 en la docencia universitaria, en la investigación y en la extensión universitaria.

La "Clase Mágica-Sevilla" y el "Proyecto Shere Rom" son dos proyectos de Aprendizaje-Servicio[2] universitarios que trabajan con minorías culturales en contextos de

1 Para acceder a los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la ONU puede consultarse http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1

2 Los proyectos de ApS universitario permiten abarcar las tres misiones de la institución y como mínimo deben cubrir dos de ellas: docencia y retorno social e investigación. Eso las distingue de otros tipos de actividad como el voluntariado (este puede tener elementos de

exclusión social en la ciudad de Sevilla y en el área metropolitana de Barcelona y que se vinculan a la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y a la Universidad Pablo de Olavide (UPO), respectivamente. Estos proyectos están promovidos por equipos docentes e investigadores de la Facultad de Educación Social en la UPO y de la Facultad de Psicología en la UAB que trabajan conjuntamente compartiendo metas y proyectos de investigación y mejora de la docencia universitaria. Nos une una larga trayectoria en la que se ha ido construyendo un marco común de referentes teóricos y conceptuales, enmarcados bajo el paraguas de la corriente histórico-cultural y unos lineamientos metodológicos de cómo concebimos la investigación, muy ligada a la investigación-acción en el ámbito de la educación intercultural, y sobre cómo comprendemos lo que deben ser los tres ejes o misiones sobre los que pivotan las universidades actuales.

Ambos equipos de docentes e investigadores promovemos proyectos para desarrollar y optimizar innovaciones educativas para la inclusión social y educativa, en las cuales estudiantes universitarios colaboran con miembros de minorías culturales en tareas lúdico-educativas mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC).

¿Con qué pretensiones surgen estos proyectos?

Si bien en las últimas décadas se han producido importantes avances en relación a la mejora en el acceso a la educación a todos los niveles y un incremento de la escolarización, sigue siendo necesario incrementar los esfuerzos para conseguir mayores avances en la consecución de los objetivos de la educación para todos, puesto que determinados sectores de la población siguen sufriendo una situación de enquistamiento en la exclusión social, acompañada de niveles altos de fracaso y abandono temprano de la escuela (Padrós *et al.*, 2014). En especial este fracaso y abandono temprano afecta más a grupos culturales minoritarios (Fernández-Enguita, Mena y Riviere, 2010). Como apunta Laparra (2011), la comunidad gitana (como grupo cultural minoritario por poner solo un ejemplo de una de las comunidades con las que trabajamos) presenta mayores índices de fracaso escolar, tiene un alto porcentaje de abandono escolar durante la enseñanza secundaria obligatoria y presentan altos índices de absentismo. La población con las que trabajamos presenta estas mismas características sumándose así con otros factores de riesgo de exclusión social.

Asimismo, diversos análisis de las prácticas educativas que se desarrollan en las aulas de educación primaria y secundaria nos muestran muchas dificultades e inadecuaciones en las dinámicas de la institución escolar para la inclusión de los miembros de

retorno social, pero no responde en torno a la adquisición de conocimientos y competencias que formen parte del currículo de la titulación) o las prácticas externas (que sí responderían a una forma de docencia, pero no incluyen como finalidad el componente de retorno social) (Lalueza, Sánchez-Busqués y Padrós, 2016).

minorías culturales (Bereményi, 2011; Crespo *et al*., 2012). La escuela y sus agentes planifican los procesos de enseñanza/aprendizaje por igual para todos, sin atender a la enorme diversidad individual, social y cultural que hoy se puede encontrar en las aulas. Si bien podríamos afirmar que este modelo resulta ya obsoleto para todo el conjunto de la población, es especialmente inadecuado cuando hablamos de integrar a los miembros de grupos culturales minoritarios y en riesgo de exclusión social. Podemos encontrarnos con un panorama acrecentado a partir de la crisis económica actual, donde los recursos destinados a la educación y a la atención a los sectores de población con más necesidades se han visto mermados.

La transferencia del conocimiento que se ha generado a partir de la investigación de los equipos de profesionales universitarios se ha orientado principalmente a encarar los desafíos y problemas de la educación actual. Así, estos proyectos surgen como respuesta del análisis de necesidades detectadas en contextos reales, involucrando a la institución universitaria con un proyecto de ApS, con el fin de poder aportar una línea de acción que optimice procesos de enseñanza y aprendizaje y que palíen la situación actual.

A su vez debemos introducir un tercer elemento que nos marcará los motivos por los cuales surgen y se crean estos proyectos de ApS universitario: la necesidad de optimizar el proceso formativo de los estudiantes universitarios. Una educación superior muy encerrada en el espacio académico descontextualizado, centrada en los aprendizajes de los estudiantes de carácter disciplinar y que pocas veces somos capaces de ofrecerles espacios de aprendizaje competencial auténtico. Con este concepto nos venimos a referir a que los procesos de aprendizaje deben estar situados (Lave y Wenger, 1991; Rogoff, 1993) y deben ocurrir en entornos de actividad cultural donde los contenidos adquieran sentido y significado.

Pensamos que deberíamos ofrecer un paso más y volcar este conocimiento producido en el ámbito de la investigación a las nuevas generaciones de estudiantes universitarios a través de la docencia tanto de grado e integradas en las materias de algunos estudios oficiales (en el grado de educación social o en el grado de psicología), como en prácticas de máster (vinculados a psicología de la educación y de intervención psicosocial) y en algunos estudios de doctorado.

Frente estos ejes de necesidades en los procesos educativos, podemos resumir que los proyectos que aquí tratamos pretenden: revisar el modelo escolar tradicional, transformar las prácticas educativas para favorecer la inclusión de miembros de grupos culturales minoritarios en riesgo de exclusión social, afrontar la formación de los estudiantes universitarios para acercarla a prácticas en contextos reales, investigar sobre procesos de inclusión educativa en entornos interculturales y, por último, velar por el retorno social de la institución universitaria a partir de incorporar en la formación superior un concepto como es el de justicia social y desarrollo sostenible.

Estas pretensiones a las que quieren dar respuesta la "Clase Mágica-Sevilla" y el "Proyecto Shere Rom" están directamente conectadas con las metas a las que desglosan el ODS 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2015):

- Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces.
- Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.
- Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.

¿De qué fuentes beben?

Ambos proyectos se inspiran en una red de comunidades de práctica desarrolladas por Michael Cole y el Laboratory of Comparative Human Cognition de la Universidad de California y, más concretamente, en una de estas comunidades, la "Clase Mágica".

Comunidades que se enmarcan en la red internacional UC-Links[3], creada en la Universidad de California en los años setenta y ochenta siguiendo el modelo de la Quinta Dimensión (Cole, 2006).

Estas comunidades de práctica son laboratorios naturales para la investigación e intervención educativa con minorías culturales. Estas son comunidades donde construir innovaciones educativas con soportes de TIC que permitan crear actividades colaborativas y donde estudiantes universitarios y niños de minorías establezcan un diálogo intercultural. Centrados en una actividad educativa donde el niño es protagonista y se vincula a nivel personal con el estudiante. Estudiantes y niños se construyen como referentes mutuos: los estudiantes ayudan a los niños a perfeccionar habilidades

3 Para más información sobre la comunidad UC-Links puede consultarse su plataforma virtual en http://uclinks.berkeley.edu/

académicas, suponiendo para los universitarios una experiencia real y afectivamente relevante. A su vez, en esta plataforma horizontal y participativa es posible poner en marcha investigaciones sobre participantes y procesos, con el objetivo de otorgar luz al camino hacia la ciudadanía global.

La articulación de la "Clase Mágica" americana como espacio propio de una comunidad cultural, nos ofrecido el modelo ideal para los proyectos que realizamos. Desde hace aproximadamente 20 años se han ido manteniendo intercambios de investigación, docencia e intervención entre los equipos universitarios, propiciando así, la movilidad de participantes en los sectores de profesorado, alumnado y miembros de comunidades desfavorecidas.

El modelo que sustenta estos proyectos se describe con detalle en varias publicaciones (Lalueza *et al.*, 2001; Crespo *et al.*, 2005; Padrós, Sánchez-Busqués y Luque, 2012; Padrós *et al.*, 2014; Macías, Martínez y Mateos, 2014), así que aquí no vamos a entrar en el detalle de su funcionamiento, más allá de subrayar aquellos elementos que se vinculan en la reflexión sobre la que se enmarca el desarrollo sostenible que presentamos en el presente texto.

Metodología de los proyectos: investigación-acción-docencia

Estas experiencias de investigación-acción-docencia crean espacios colaborativos entre universidad y comunidad mediante la realización de los proyectos ApS, creando procesos interdependientes: Los estudiantes integran la experiencia y la teoría desde un punto de vista de implicación social; su participación posibilita un modelo de intervención educativa de forma colaborativa y horizontal; y la plataforma es un laboratorio natural para la investigación empírica sobre estos procesos.

De esta manera, los proyectos ofrecen la creación de comunidades de practica en diferentes centros de educación primaria, secundaria o centros de educación no formal, donde participan estudiantes universitarios que colaboran con el alumnado de estos centros en la resolución de tareas y el asesoramiento a educadores y maestros, con la finalidad de optimizar e introducir nuevas metodologías de enseñanza con la supervisión y participación de los equipos de investigación. Cada comunidad desarrolla un trabajo específico que pretende dar respuesta a las necesidades locales propias tal y como son evaluadas por los propios miembros de la comunidad y los educadores. Así, cada comunidad tiene una trayectoria particular, una apropiación del modelo, aunque se retroalimentan de lo que se hace en el resto de comunidades de prácticas.

En las comunidades de prácticas (Wenger, 2001) se encuentran diferentes participantes: del ámbito universitario hay investigadores y docentes, así como estudiantes de grado o postgrado, de la propia comunidad local hay los educadores o maestros,

los niños y los miembros de la comunidad. Cada uno de estos participantes llega a la comunidad de práctica con diferentes objetivos, que generalizando podemos afirmar:

- Los niños asisten a la actividad con la voluntad de divertirse con los estudiantes universitarios resolviendo tareas de forma conjunta. Tareas que toman sentido y significado para ellos.
- Los estudiantes universitarios asisten para adquirir competencias profesionales y poner en práctica los aprendizajes teórico-conceptuales estudiados en el ámbito más académico, recibiendo así créditos de sus estudios.
- Los miembros de la comunidad esperan que los niños aprendan en un entorno seguro y que sirva para que estos mejoren en sus competencias académicas.
- Los educadores o maestros que sea una actividad formativa para sus alumnos, incorporando elementos curriculares.
- Los investigadores acceder a laboratorios naturales donde investigar sobre innovación educativa e investigación participativa en comunidades e interculturalidad.

En un inicio, los distintos participantes involucrados en la comunidad de práctica tienen sus propias metas y objetivos, más allá de los objetivos de los otros y solo convergen para realizar una actividad conjunta. Pero en ella se irán construyendo metas, prácticas y significados comunes para terminar transformando esos objetivos que se convertirán en interdependientes (Nilson y Nocon, 2005) y terminarán generando una microcultura nueva.

La colaboración que permite la sostenibilidad

El trabajo colaborativo nos permite construir un espacio *interinstitucional* (universidad, escuela, entidades sociales y comunidad), *intergeneracional* (adultos profesionales, jóvenes estudiantes y niños) e *intercultural* (varias culturas, generacionales y comunitarias) en el cual se expresan voces diferentes, donde se diluyen las relaciones de poder relacionadas con edad, género o la procedencia cultural, promoviendo dinámicas de trabajo donde las normas y los roles puedan ser negociados en cada momento, brindando oportunidades para un cambio hacia la equidad.

Las comunidades de práctica son la principal vía de acceso a los significados sociales, estas comunidades se caracterizan por el trabajo colaborativo (Rogoff, Matusov y White, 1996; Wenger, 2001). En todas las comunidades que siguen el modelo de estos proyectos, la relación entre los participantes se basa en la colaboración donde todos son reconocidos en su competencia y capacidad de decisión.

Este encuentro y colaboración entre diferentes actores permite a cada uno de estos situarse en un nuevo lugar, pues se producen perturbaciones en los diferentes sistemas. Según Lalueza *et al.* (2016), gracias a esta colaboración se puede constatar que:

- Los niños más allá de divertirse tienen la oportunidad de relacionarse con estudiantes universitarios con quienes establecen relaciones de confianza. Les brindan un acercamiento a otras realidades transformando su rol y propiciando que participen de una forma diferente en su propio proceso de aprendizaje. Adicionalmente, la figura del adulto como colaborador, no como un evaluador, facilita la creación de fuertes vínculos afectivos que facilitan el proceso de aprendizaje con una mayor implicación de estos.
- Los estudiantes universitarios, más allá de poner en práctica sus conocimientos teórico-conceptuales, cruzan una barrera intercultural que les hace conscientes de las relaciones de poder entre grupos sociales. Su rol de estudiante aprendiz, se transforma en educador y ayudan a niños de entornos educativos en riesgo de exclusión a adquirir nuevos aprendizajes. Estos acceden a la comunidad de prácticas desde una participación fronteriza, desde asignaturas de sus grados de Psicología y Educación Social. Para construirse como miembros de la comunidad y profesionales deberán apropiarse de sus prácticas, objetivos y significados y desarrollar un aprendizaje auténtico que implica: competencias procedimentales, aprendizajes y cambios actitudinales relacionados con el compromiso con la comunidad. Este cambio global se corresponde con un cambio identitario (Macías, Martínez y Vásquez, 2014) que la investigación actual pretende entender en profundidad, mediante un análisis cualitativo de relatos autobiográficos vivenciales de estudiantes.
- Los educadores se transforman a su vez en formadores de futuros profesionales guiando la adquisición de competencias a los estudiantes universitarios. La comunidad de práctica les da la posibilidad de tener un nuevo rol con sus alumnos, además de acompañante, que a su vez le permite acceder a otros conocimientos de ellos. Participar en un modelo educativo ajeno a sus prácticas educativas cotidianas les ofrece la posibilidad de poner en práctica nuevas formas de enseñanza y estar acompañado por estudiantes universitarios e investigadores les dará datos para contrastar sus propias concepciones sobre procesos de enseñanza-aprendizaje y reducir la presión sobre elementos curriculares y sobre las concepciones sobre las formas institucionalizadas de funcionamiento de la escuela.
- Los investigadores asumimos una negociación con los miembros de la comunidad o los maestros sobre los ejes en los que pivotan sus intereses. Se nos ofrece un entorno rico y natural de recogida de datos para las diferentes investigaciones. Pero a su vez, participar de estos proyectos nos sitúan más cerca de la realidad social, conduciendo a una investigación y docencia universitaria más éticamente responsable. Tenemos pues, que el profesorado universitario terminamos participado directa o indirectamente en el diseño de innovaciones educativas.

El reto consiste en crear estos espacios compartidos dónde se superen las dinámicas propias de cada una de ellas por separado, es decir, generar comunidades con una microcultura que den significado a las actividades que se llevan a cabo allí. El reto es ser capaces de crear un espacio de interrelación donde la actividad tenga sentido

para todos y cada uno de los interlocutores. Esto implica un reconocimiento del otro como interlocutor legítimo, como participante activo del proceso.

En conclusión, al crear espacios de relación interinstitucional, la actividad tiene que atender los objetivos legítimos de cada una, la escuela o comunidad y la universidad. En tanto que espacios intergeneracionales, tiene que ser significativa por los diferentes participantes, desde los niños hasta los maestros o a los agentes comunitarios, pasando por los estudiantes e investigadores. En tanto que espacio intercultural, tiene que generar narrativas que se puedan formular en diferentes lenguajes sociales, comprensibles por las diferentes comunidades implicadas. Esto solo es posible mediante una constante negociación.

Esta interdependencia en la comunidad de práctica tiene una dirección de sostenibilidad, donde una plataforma de aprendizaje-servicio responde a tres necesidades o metas del Objetivo 4 para el Desarrollo Sostenible en favor de una ciudadanía global: a) intervenir directamente para la inclusión educativa, b) formar profesionales competentes y comprometidos con el cambio social, y c) investigar sobre los procesos y participantes de dicho cambio.

Bibliografía

BEREMÉNYI, B. Á. (2011): "Intercultural Policies and Teachers' Contradictory Views. The Roma Case in Catalonian Schools", *Intercultural Education Journal*, 22 (5), pp. 355-369.

COLE, M. (2006): *The Fifth Dimension: an After-School Program Built on Diversity*, Nueva York, Russell Sage Foundation, p. 248.

CRESPO, I.; LALUEZA, J. L.; PORTELL, M. y SÁNCHEZ-BUSQUES, S. (2005): "Communities for Intercultural Education: Interweaving Microcultures", en M. Nilsson y H. Nocon (eds.), *School of Tomorrow. Teaching and Technology in Local and Global Communities*, Berna, Peter Lang, pp. 27-62.

CRESPO, I.; RUBIO, R.; LÓPEZ, C. y PADRÓS, M. (2012): "Lenguaje social, identidad e inclusión escolar en el discurso de los maestros", *Cultura & Educación*, 24 (2), pp. 163-175.

FERNÁNDEZ-ENGUITA, M.; MENA, L. y RIVIERE, J. (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*, Barcelona, Fundación La Caixa, p. 218.

LALUEZA, J. L.; CRESPO, I.; PALLÍ, C. y LUQUE, M. J. (2001): "Socialización y cambio cultural en una comunidad étnica minoritaria. El nicho evolutivo gitano", *Cultura & Educación*, 13 (1), pp. 115-130.

LALUEZA, J. L.; SÁNCHEZ-BUSQUES, S. y PADRÓS, M. (2016): "Creando vínculos entre universidad y comunidad: el proyecto Shere Rom, una experiencia de aprendizaje servicio en la Facultad de Psicología de la Universitat Autònoma de Barcelona", *RIDAS, Revista Iberoamericana de Aprendizaje Servicio*, 2, pp. 33-69.

LALUEZA, J. L.; SÁNCHEZ-BUSQUES, S.; PADRÓS, M. y GARCÍA-ROMERO, D. (2016): "Educación, minorías e identidad. Reflexiones a través de un proyecto de investigación-acción", *Papeles de Trabajo sobre Cultura, Educación y Desarrollo Humano*, 12 (3), pp. 20-29. [Disponible en http://psicologia.udg.edu/PTCEDH/menu_articulos.asp].

LAPARRA, M. (coord.) (2011): *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a hogares de población gitana 2007*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, p. 316.

LAVE, J. y WENGER, E. (1991): *Situated learning: Legitimate peripheral participation*, Nueva York, Cambridge University Press, p. 142.

MACÍAS, B.; MARTÍNEZ, V. y MATEOS, C. (2014): "Clase Mágica-Sevilla. Una experiencia de aprendizaje-servicio y de transformación identitaria", *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 4 (2), pp. 109-137. [Disponible en http://revista.psico.edu.uy/].

MACÍAS, B.; MARTÍNEZ, V. y VÁSQUEZ, O. (2014): "Real Learning in Service Learning: Lessons from La Clase Mágica in the US and Spain", *International Journal for Research on Extended Education*, 2, pp. 63-78.

NILSON, M. y NOCON, H. (2005): *School of Tomorrow. Teaching and Technology in Local and Global Communities*, Berna, Peter Lang, p. 190.

PADRÓS, M.; SÁNCHEZ-BUSQUES, S.; LALUEZA, J. L.; CRESPO, I. y LAMAS, M. (2014): "El proyecto Shere Rom. Fundamentos de una comunidad de prácticas para la inclusión educativa de grupos culturales minoritarios y en riesgo de exclusión social", *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 4 (2), pp. 138-162.

PADRÓS, M.; SÁNCHEZ-BUSQUES, S. y LUQUE, M. J. (2012): "Shere Rom: creando una microcultura para la inclusión socioeducativa", *Quaderns de Psicologia*, 14 (2), pp. 87-99.

ROGOFF, B. (1993): *Aprendices del Pensamiento. El desarrollo cognitivo en el contexto social*, Barcelona, Paidós, p. 304.

ROGOFF, B.; MATUSOV E. y WHITE, C. (1996): "Models of Teaching and Learning: Participation in a Community of Learners", en D. Olson y N. Torrance (eds.), *The handbook of Education and Human Development*, Cambridge, Blackwell, p. 804.

WENGER, E. (2001): *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*, Barcelona, Paidós, p. 352.

8

El alcance de las desigualdades sociales: los espacios de la exclusión social

The extent of social inequalities: the spaces of social exclusion

IRIA NOA DE LA FUENTE ROLDÁN*

PALABRAS CLAVE
Bases de datos; Desigualdades sociales; Exclusión social; Literatura académica; Revisión bibliográfica.

RESUMEN La exclusión social es una realidad compleja, dinámica, procesual, estructural y multidimensional que afecta a diferentes esferas de la vida de la persona. Siendo así, ¿cómo podemos abordarla? ¿Con qué herramientas cuenta la investigación social para dar cuenta de su intensidad y alcance? El presente trabajo se centra en revisar algunas de las fuentes de información más relevantes para comprender las desigualdades sociales en general y los procesos de exclusión social en particular.

KEYWORDS
Databases; Social inequalities; Social exclusion; Academic literature; Bibliographic review.

ABSTRACT Social exclusion is a complex, dynamic, processual, structural and multidimensional reality that affects different spheres of the person's life. That being the case, how can we approach it? What tools social research has to understand its intensity and extent? The present work focuses on reviewing some of the most relevant information sources to understand social inequalities in general, and social exclusion processes in particular.

MOTS CLÉS
Bases de données; Inégalités sociales; Exclusion sociale; Littérature académique; Revue bibliographique.

RÉSUMÉ L'exclusion sociale est une réalité complexe, dynamique, processuelle, structurelle et multidimensionnelle qui affecte différentes sphères de la vie

* **Iria Noa de la Fuente Roldán** es doctora en Trabajo Social por la Universidad Complutense de Madrid y trabajadora social de la Asociación Provivienda.

de la personne. Cela étant, comment pouvons-nous l'aborder? Quels outils la recherche sociale a-t-elle pour comprendre son intensité et son effet? Le présent travail se concentre sur l'examen de certaines des sources d'information les plus pertinentes pour comprendre les inégalités sociales en général, et les processus d'exclusion sociale en particulier.

Introducción

Muchos son los conceptos que han tratado de captar las desigualdades sociales. Desviación, marginación, privación, segregación o pobreza son solo algunos términos con los que se han tratado de explicar los procesos por los que atraviesan los ciudadanos más desfavorecidos y que, con diferentes matices, recogen la histórica dinámica "inclusión-exclusión" propia de los procesos de estratificación social.

Tradicionalmente, el estudio de las desigualdades sociales ha estado ligado al estudio de las situaciones de pobreza (Subirats *et al*., 2004), definidas, principalmente —aunque no de manera única—, por la privación económica y la carencia de ingresos y de recursos materiales con los que poder satisfacer las propias necesidades. Las elaboraciones en este sentido, aunque fundamentales, ha mostrado ser insuficientes para comprender el alcance de las desigualdades sociales en el contexto de las sociedades capitalistas avanzadas.

La crisis de los años setenta generó una amplia fractura entre las dos instituciones que garantizaban el bienestar de la población, a saber, el empleo y los sistemas de protección social. Ello dio lugar a un ejército de poblaciones "superfluas" que no encontraban cabida en una sociedad donde las estructuras que sostenían a los ciudadanos y permitían su inclusión en la sociedad, desaparecían (Bauman, 2007). En este escenario, las situaciones de pobreza aumentaron, pero también, se transformaron. Con ello, ante la nueva realidad de la desigualdad social, se precisaban nuevos conceptos que fueran capaces de captar los procesos de cambio social que dirigían a la emergencia de novedosas formas de desigualdad social (Rodríguez Berrio, 2006). La respuesta a dicha necesidad se halló en el marco teórico y analítico ofrecido por el paradigma de la exclusión social.

La exclusión social es una realidad procesual que destaca por su multidimensionalidad y carácter estructural. Dicha multidimensionalidad hace complicado abordarla y generar instrumentos que permitan considerar su alcance. Como es lógico, la forma en que abordamos la realidad dependerá de la concepción que se tenga de la misma y de las variables a las que se dé relevancia. En este sentido, se afirma que los procesos de exclusión social, como señala Tezanos (2001), se explican según los cambios de los procesos productivos que generan nuevas formas de organización económica;

al predominio de las corrientes neoliberales que animan los procesos de desregulación laboral dando lugar a la reducción del ya de por si precario modelo de protección social español; y a la tendencia a la desvertebración social que hunde sus raíces en las transformaciones de las principales instituciones sociales, de los sistemas de valores y pautas culturales y que se traduce en la merma de la capacidad integradora de las redes sociales que protegen al individuo.

Por ello, es preciso revisar aquellas fuentes de información en las que la exclusión social es concebida como una realidad de carácter estructural y que, para abordarla, parten de planteamientos que apuntan en este sentido.

La cuantificación y el alcance de los procesos de exclusión social

El discurso sobre la exclusión social surge en los años setenta en el contexto de la Administración francesa en un momento marcado por los procesos de desigualdad social por los que atravesaban las democracias capitalistas avanzadas. De manera general, se tiende a atribuir la creación del término a René Lenoir (1974), quien bajo el concepto de "exclusión social" englobaba a todos aquellos ciudadanos que se encontraban al margen de la red de protección ofrecida por la Seguridad Social.

Desde esta primera aproximación, han sido muchas las elaboraciones teóricas y empíricas que se han llevado a cabo y que no dejan de mostrar la complejidad de un concepto que "[...] más que un campo temático es un eje analítico [...] y una posición para conocer" (Vidal, 2007: 123).

A nivel estadístico, existen multitud de fuentes de información. De hecho, las agencias estadísticas de la mayoría de países, así como los diferentes organismos nacionales e internacionales, cuentan con sus propios mecanismos para ilustrar el alcance de la exclusión social. Tal es el caso de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La ECV se constituye como una fuente de información de gran relevancia para abordar el alcance de la exclusión social en el contexto español. Realizándose de manera anual, permite dar cuenta de las transformaciones que las diferentes dimensiones de la exclusión social presentan a lo largo del tiempo en la ciudadanía residente en España.

Quizás sea Eurostat, la Agencia Estadística de la Unión Europea (UE), quien posea una de las bases de datos más amplia y actualizada para analizar la exclusión social y sus diferentes dimensiones. A través de la *EU-Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), la versión europea de la ECV, se ofrece una imagen precisa y en profundidad sobre el alcance de la exclusión social en Europa que, además, cuenta con su propio indicador para analizar el alcance de la exclusión social en los Estados miembros de la UE, la tasa AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*).

De la misma manera, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuenta también con una amplia base de datos, que esta vez a nivel mundial, analiza las desigualdades sociales en diferentes espacios. Dicha información se encuentra más disgregada en función de las diferentes dimensiones que definen la exclusión social, pero no deja de ser un espacio fundamental para profundizar en las desigualdades sociales desde una perspectiva comparada.

La literatura acerca de los procesos de exclusión social

Es en la literatura donde podemos encontrar las aportaciones más relevantes para comprender el alcance de una realidad que, según los últimos datos disponibles, afecta a casi el 28% de la población española (Eurostat; EU-SILC).

Las aportaciones de Paugam (1997 y 2007) resultan fundamentales para comprender y abordar las nuevas formas de desigualdad social. El análisis de este autor y su definición de tres formas de pobreza —la *pobreza integrada*, la *pobreza marginal* y la *pobreza descalificadora*— implica mucho más que un análisis de las formas de carencia material. En estas tres categorías se ve una transición del concepto de pobreza al concepto de exclusión social, especialmente en la "pobreza descalificadora", que muestra que la exclusión social incluye a la pobreza, pero no se limita a esta. La exclusión social, además de en las desigualdades económicas, se centra en otras variables de análisis que los estudios sobre pobreza han dado menor importancia. En este sentido, se hace referencia a la importancia de las relaciones sociales, los mercados de trabajo y el acceso a los sistemas de protección social, elementos fundamentales en la conceptualización y comprensión de la exclusión social dados los procesos de cambio social que han sido impulsados desde el inicio de la Gran Recesión.

La Sociología de Wacquant (2000, 2001, 2007 y 2010) constituye otro exponente fundamental proveniente del contexto francés. Su Sociología urbana se centra en el análisis de los procesos de exclusión social que se derivan, principalmente, de las cárceles y de los guetos existentes en las grandes ciudades de las sociedades contemporáneas mediante un elaborado proceso comparativo de carácter sociohistórico. Su concepto de *marginalidad avanzada* (2007) constituye una elaboración esencial para comprender los procesos de exclusión social, inseparables de las transformaciones que tienen lugar en el mercado de trabajo, así como de la posición que los ciudadanos ocupan en su contexto social y espacial.

Más allá de la sociología francesa, no se pueden dejar de destacar las aportaciones ofrecidas por Bauman y Beck. Ambos autores constituyen referencias imprescindibles para abordar las desigualdades sociales en general, y la exclusión social en particular desde un punto de vista histórico, comparativo y además, inserto en el contexto socioestructural en el cual se generan.

La teoría de la licuefacción de las estructuras que garantizaban el anclaje de los individuos ofrecida por Bauman (2003, 2005, 2007) constituye una de las metáforas más acertadas para comprender el porqué del aumento e intensificación de los procesos de exclusión social. Su análisis acerca de la ruptura del matrimonio entre capital y trabajo o la caída de las estructuras comunitarias que daban sentido y soporte a la vida de los ciudadanos, típicos de la modernidad sólida, se instauran como una referencia fundamental para abordar los procesos de estratificación social.

Por su parte, la descripción de la "sociedad del riesgo" ofrecida por Beck (1998a, 2002) resulta de una relevancia indudable. Sus elaboraciones acerca de los procesos de individualización y la caída de las estructuras en torno a las cuales se articulaban las sociedades modernas (Beck y Beck-Gernsheim, 2003) han tenido una gran influencia en el abordaje de las desigualdades sociales desde sus raíces, a saber, los procesos socioestructurales sobre los que se alimentan los procesos de exclusión social. Estos procesos incluyen de manera fundamental la globalización, entendida como el contexto en el cual se generan las nuevas desigualdades sociales (Beck, 1998b y 2000).

Castel (1997) es otra de las aportaciones que resultan imprescindibles para comprender el alcance de los procesos de exclusión social. Su modelo de tres zonas (integración, vulnerabilidad y desafiliación) destaca la existencia de un *continuum* de situaciones que van desde la plena integración, a las situaciones de exclusión social más extremas producidas por las transformaciones sociales y laborales basadas en la cada vez más extendida precariedad y en la creciente inestabilidad social.

Desde el contexto español, también se han llevado a cabo importantes aportaciones. Cuando el primer estudio monográfico sobre pobreza llevado a cabo en España afirmó que a mediados de los 80 existían aproximadamente 8 millones de ciudadanos viviendo en situaciones de carencia (Cáritas Española, 1984), la sociedad española se vio obligada a revisar su concepción sobre este fenómeno para comprender que la existencia de 8 millones de personas en situación de carencia no podía explicarse si no era considerando los procesos socioestructurales que estaban en la base de las nuevas formas de desigualdad social (Alonso Torrens, 1995). Las aportaciones de Tezanos y Alonso resultan fundamentales en este sentido.

El trabajo de Tezanos, además de los elementos vinculados a la realidad de los mercados productivos y de los procesos de vinculación social, señala la importancia de la noción de ciudadanía. Así, su concepto de *ciudadanía económica* (Tezanos, 2008) dirige la mirada a la responsabilidad que los poderes políticos tienen para garantizar el acceso a una actividad laboral adecuada y adaptada a las nuevas realidades sociales, la existencia Servicios Sociales más amplios y universales, el desarrollo de políticas sociales que aseguren el acceso a la vivienda, a la educación, al sistema sanitario y a unos ingresos que cubran más que el mínimo vital.

Dentro de las Ciencias Sociales, las aportaciones de Alonso tienen una importancia fundamental. Sus trabajos sobre el mercado de trabajo, dimensión fundamental para abordar los procesos de exclusión social, muestran como la precariedad laboral se ha traducido en una precariedad social donde la exclusión supone la consecuencia lógica de la existencia de un entorno social cada vez más fragmentado y reactivo (Alonso, 2016). Si bien en el contexto laboral fordista tanto el empleo como la ausencia coyuntural del mismo separaban a la persona de la pobreza debido a la estabilidad proporcionada bien por la actividad laboral, bien por la red de protección social por desempleo, en el escenario postfordista esto se ha visto profundamente transformado (Alonso, 2000, 2004, 2006, 2016). Así, sus planteamientos acerca de los procesos de exclusión social señalan la importancia de considerar la existencia de intensos procesos de cambio social y las transformaciones que tienen lugar en sus diferentes dimensiones.

La Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA), además de ser una fuente de información indispensable para el análisis de los procesos de desventaja social, ha dado lugar importantes propuestas teóricas y empíricas para aproximarse a la exclusión social. En este sentido, sus *Informes sobre exclusión y desarrollo social en España* (ya por su VII publicación; Lorenzo Gilsanz, 2014), incluyen un amplio trabajo para elaborar una definición operativa que permita, mediante una batería de indicadores, monitorizar los procesos de exclusión social, identificando a la población excluida o en riesgo estarlo. Para ello, partiendo de un trabajo de encuesta por hogares, elaboran una propuesta téorico-empírica basada en la existencia de tres ejes principales en torno a los que se articulan los procesos de exclusión (económico, político y sociorrelacional). A partir de la acumulación de dificultades en cada uno de los ejes y sus respectivas dimensiones, se identifican cuatro grupos que muestran diferentes momentos del *continuum* integración-exclusión (integración, integración precaria, exclusión compensada y exclusión severa; Laparra y Pérez Eransus, 2008). Esta propuesta se ha visto enriquecida con el desarrollo del Índice FOESSA de Bienestar Social (IFBS; Muñoz de Bustillo, Antón y Esteve, 2014) cuyo objetivo es la elaboración de una propuesta de indicadores que presenten una visión conjunta de las múltiples dimensiones que inciden en el bienestar.

Otras fuentes de información sobre los procesos de exclusión social

Además de las fuentes estadísticas y de las elaboraciones teóricas y empíricas existentes en la literatura, las aportaciones realizadas por las federaciones, asociaciones y demás redes de colaboración constituyen fuentes de información de gran relevancia y fiabilidad.

En este sentido, la European Anti Poverty Network (EAPN; Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social) realiza multitud de publicaciones que abordan

diferentes dimensiones y aspectos de la exclusión social en las diferentes Comunidades Autónomas españolas. En este sentido, especialmente útiles y relevantes suponen sus trabajos sobre la Renta Mínima de Inserción (RMI) de la Comunidad de Madrid.

Igualmente, asociaciones como Cáritas, Provivienda, RAIS Fundación o FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar), son solo algunos ejemplos de espacios donde poder profundizar en el conocimiento, alcance y consecuencias que los procesos de exclusión social tienen en la ciudadanía.

Por último, cabe destacar las aportaciones ofrecidas por los grupos de investigación existentes en las universidades españolas y en los diferentes observatorios con los que cuentan las Comunidades Autónomas. En este sentido, destaca el grupo de "Estudios sobre tendencias Sociales" de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), que genera una cantidad importante de publicaciones relacionadas con los procesos de exclusión social; el Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión En la Comunidad de Madrid; o el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

Las aportaciones revisadas constituyen tan solo algunos ejemplos de los espacios en los que la exclusión social, como realidad social cuantificable y comprensible desde el punto de vista científico, puede encontrarse. En esta línea, se han tratado de mostrar aquellas fuentes de información que posibilitan tanto la monitorización como la comprensión de la evolución que los procesos de exclusión social siguen. Ello, a su vez, facilita entender el efecto que tienen dichos procesos y su extensión en el conjunto social. Esto es algo especialmente relevante en momentos de crisis como la impulsada por la Gran Recesión pues el aumento y mantenimiento de las situaciones de vulnerabilidad en un momento de constante agotamiento de los recursos disponibles, dirige al incremento de la población en situación de exclusión debido a la incorporación de toda aquella ciudadanía que diariamente ve truncada su capacidad de integración social.

Bibliografía

ALONSO, L. E. (2000): *Trabajo y postmodernidad: el empleo débil*, Madrid, Fundamento.

— (2004): "La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 107, pp. 21-48.

— (2006): "Centralidad del trabajo y cohesión social: ¿una relación necesaria?", *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 7, pp. 101-125.

— (2016): "Nueva pobreza y vulnerabilidad: la sociología crítica de Robert Castel", *Minerva*, 26 (16). [Disponible en http://www.circulobellasartes.com/revistaminerva/articulo.php?id=679].

ALONSO TORRENS, F. J. (1995): "Reflexiones en torno a las investigaciones sobre pobreza y marginación en España", *Desigualdad y pobreza hoy*, Madrid, Talasa, pp. 89-105.

BAUMAN, Z. (2003): *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

— (2005): *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

— (2007): *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbres*, Barcelona, Tusquets, 2007.

BECK, U. (1998a): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.

— (1998b): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.

— (2000): *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.

— (2002): *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.

BECK, U. y BECK-GERNSHEIM, E. (2003): *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.

CÁRITAS ESPAÑOLA (1984): "Pobreza y marginación", *Documentación Social*, 56/57.

CASTEL, R. (1997): *La metamorfósis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2008): "La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación", *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, Fundación FOESSA y Cáritas Española, pp. 173-298.

LENOIR, R. (1974): *Les Exclus: Un Français sur dix*, París, Seuil.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; ANTÓN, J. I. y ESTEVE, F. (2014): "Una aproximación a la evolución del bienestar social en España durante el auge y la recesión. El Índice FOESSA de Bienestar Social", *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Madrid, Fundación FOESSA y Cáritas Española, pp. 615-657.

PAUGAM, S. (1997): *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, París, Presses Universitaires de France.

— (2007): *Las formas elementales de pobreza*, Madrid, Alianza.

RODRÍGUEZ BERRIO, A. (2006): "Últimos avances en los paradigmas de Trabajo Social", en F. Vidal (dir.), *V Informe FUNHEM de políticas sociales: La exclusión social y el Estado de bienestar en España*, Madrid, FUNHEM, pp. 75-86.

SUBIRATS, J.; RIBA, C.; GIMÉNEZ, L.; OBRADORS, A.; GIMÉNEZ, M.; QUERALT, D.; BOTTOS, P. y RAPOPORT, A. (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación La Caixa. [Disponible en www.didacqueralt.com/pobreza-sp.pdf].

TEZANOS, J. F. (2001): *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Madrid, Biblioteca Nueva.

— (2008): "Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, pp. 17-30. [Disponible

en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/75/default.htm].

VIDAL, F. (2007): "La investigación social: Agenda, método y comunidad de conocimiento en exclusión social", *La agenda de investigación en exclusión y desarrollo social*, Madrid, Fundación FOESSA y Cáritas Española, pp. 41-130.

VV AA (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Francisco Lorenzo Gilsanz (coord.), Madrid, Fundación FOESSA y Cáritas Española.

WACQUANT, L. (2000): *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.

— (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

— (2007): *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

— (2010): *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Siglo XXI.

9

La ampliación de las desigualdades en un destino turístico como un efecto de la crisis global

The widening of inequalities in a tourist destination as a result of the global crisis

CARLOS GAUNA Y ROSA VARGAS*

PALABRAS CLAVE
Desarrollo; Desigualdad; Turismo; Economía regional.

RESUMEN El turismo es sensible a los cambios en la economía, los efectos que generó la Gran Recesión de 2008 se manifestaron inmediatamente; los consumidores, en una actitud de cautela ante las posibles pérdidas, se protegieron, no realizando compras (como el turismo) de las que pudieran prescindir en tanto se recuperaba la estabilidad, provocando perjuicios en los destinos, que se trasfirieron a los grupos vulnerables, ampliando así las desigualdades.

KEYWORDS
Development, Inequalities, Tourism, Regional economy.

ABSTRACT Tourism is sensitive to changes in the economy, the effects generated by the Great Recession of 2008 were immediately manifested; consumers, in an attitude of caution before the possible losses protected themselves not making dispensable purchases (such as tourism) while stability was recovered, which caused damages to destinations that were transferred to vulnerable groups, expanding inequalities.

* **Carlos Gauna** es doctor por la Universidad de Málaga, profesor del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara y coordinador del Posgrado en Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo (maestría y doctorado), Cucosta, Universidad de Guadalajara.

Rosa Vargas es doctora en Ciencias para el Desarrollo, profesora del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara, coordinadora de la Licenciatura en Contaduría Pública, Cucosta, Universidad de Guadalajara.

MOTS CLÉS
Développment; Inégalitiés; Tourisme; Économie régionale.

RÉSUMÉ Le tourisme est sensible aux changements dans l'économie, les effets générés par la Grande Récession de 2008 se sont manifesté immédiatement, les consommateurs, dans une attitude prudente face aux pertes possibles, se sont protégés, n'ont pas fait d'achats (comme le tourisme) auxquels ils pouvaient renoncer tandis que la stabilité est restaurée, causant des dommages aux destinations, qui ont été transférés aux groupes vulnérables, creusant les inégalités.

Introducción

Los efectos negativos de la Gran Recesión de 2008 en México se suman a los importantes desequilibrios estructurales de la economía, que se explican por la disparidad regional y sectorial, y por la enorme pobreza que existe en el país. Muchos sectores de la economía tuvieron graves afectaciones, diez años después no recuperan el ritmo de crecimiento que habían logrado antes de la crisis.

El impacto que tiene la Gran Recesión, repercute de forma grave en los sectores más débiles de la sociedad, lo que amplía las desigualdades, alejando en tiempo, la generación de capacidades para superar la situación de pobreza, generando mayores niveles de exclusión y marginación.

Las actividades más integradas al sistema capitalista de los países no desarrollados, son aquellas que tiene la capacidad de aportar más beneficios a la acumulación de capital, a través de la trasferencia desde los factores de producción (trabajo y medio natural), como la industria manufacturera, el comercio exterior, las trasferencias de capital y el turismo.

La condición particular del turismo como una actividad sensible a los cambios en la dinámica económica de la sociedad, se explica porque cuando sucede un efecto recesivo, la población tiende a desarrollar mecanismos de cobertura a los potenciales quebrantos, dejando de consumir aquellos productos que se consideran menos necesarios, el turismo es de los primeros que se dejan para mejores momentos.

La crisis provocó una mayor propensión al ahorro y por tanto una menor propensión al consumo, más aún, cuando la mayor parte de la población de los mercados emisores realizaban turismo a través de mecanismos de crédito, que es más caro y escaso una vez manifestado el quebranto económico.

Puerto Vallarta es el centro de una de las regiones más dinámicas en cuanto a su actividad económica, basada en los servicios, más del 40% de la población vive de forma

directa del turismo. Ello ha llevado a la región a ser un centro de atracción para la población migrante que ve oportunidades de empleo por las condiciones favorables que tiene en relación a otras regiones del país.

El trabajo que se presenta se realiza a partir de información estadística generada por entidades responsables de realizar mediciones en México, como el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Consejo Nacional para la Evaluación de los Programas Sociales (CONEVAL) y la Base Datos Estadísticos del Turismo de la Secretaría de Turismo (SECTUR/DATATUR). Se realiza un análisis explicativo de la situación que enfrenta la región de estudio, a partir de los efectos y alcances de la crisis global en la sociedad y su economía.

Las desigualdades como un fenómeno multifactorial

La desigualdades sociales, es uno de los temas más recurrentes en los análisis de la realidad social y económica. Se aborda desde la visión del individuo, quien debe contar con capacidades que le permitan resolver la cobertura de las necesidades básicas, pero también es tema que concierne a la sociedad en su conjunto, existe una responsabilidad compartida por todos los miembros del conglomerado social por abatir las diferencias en la cobertura de esas necesidades, que dejan de ser individuales para convertirse en colectivas. "La distribución y la redistribución del ingreso total presente son importantes para los individuos. La magnitud de las diferencias tiene un efecto profundo en la naturaleza de nuestras sociedades" (Atkinson, 2016: 34-35).

En la explicación de la realidad social, Amartya Sen (2000) expone que el objetivo más importante de la libertad, es la capacidad de sobrevivencia, que afecta de manera más sensible a los grupos vulnerables, que no tienen lo más indispensable para vivir y la sociedad no tiene la capacidad de ofrecerles las capacidades mínimas para mejorar, dejándolos en situaciones complejas que nos pueden ser superables y que los obligan a permanecer en esa condición, esto es visibilizado en México en comunidades indígenas y de forma particular con las mujeres.

Las desigualdades sociales se explican en las grandes diferencias de ingresos económicos entre los que lo tienen todo y los que sobreviven en la miseria, en la falta de oportunidades para que logren una vida digna los más pobres y en la generación de capacidades para que todas las personas tomen decisiones sobre su propia existencia, particularmente los grupos más vulnerables.

La preocupación sobre la ampliación de la desigualdad, está contenida en la actuación de organismos internacionales, como el Programa de Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Conferencia Económica para América Latina (CEPAL), entre otros, con informes y

estudios que dan cuenta de esta preocupación, hoy la aportación más acabada está en la Agenda 2030, donde se manifiestan los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta preocupación se nutre de trabajos desde la academia, que aportan a la comprensión de este tema de manera adecuada, ya sea en un proceso de revalorar el concepto de desarrollo desde un enfoque crítico contra el modelo modernizador, como un mecanismo para dotar de más y mejores autonomías a las comunidades y los países periféricos o incluso desde una visión de ruptura y revolución (Otano, 2017), más aun la complejidad a la que se enfrentan para encontrar mecanismos que los lleven al desarrollo, "la disputa por la construcción de la sociedad y sus imaginarios difícilmente será exitosa, si no se toman en consideración todas las reconfiguraciones societarias y geopolíticas contemporáneas" (Bringel y Echart, 2017: 21).

El proceso de integración al sistema capitalista, a través de mecanismos del desarrollo basado en el modelo modernizador, es la figura más recurrente en los países periféricos, situación que los ha obligado a adoptar políticas neoliberales que les permiten formar parte del proceso capitalista mundial.

Esta adopción ha permitido que dentro de las sociedades de estos países se generen grupos y regiones que se benefician de este proceso, creando proyectos de desarrollo dentro del subdesarrollo, que reproducen el proceso de acumulación de capital desde los países periféricos y que trasfieren las ganancias a través de los mercados de capital globalizados, hacía las elites del mundo desarrollado.

El modelo capitalista impuesto, posibilita el proceso de acumulación de capital a través de dos mecanismos, que dan la prevalencia al sistema, por un lado la explotación intensiva de la mano de obra, a través de la pauperización del salario, la competitividad de la mano de obra y el alineamiento laboral a través de procesos de orden sindical y por la otra la explotación intensiva de los recursos naturales, como un mecanismo de apropiación del factor tierra, favoreciendo la acumulación capitalista, por la trasferencia de la naturaleza como insumo para el proceso productivo.

Ambos mecanismos, tienen un doble objetivo, la acumulación de capital y de una manera perversa, la ampliación de las desigualdades, fruto de este proceso, pero a su vez insumo para mantener al sistema capitalista en funcionamiento.

Los países y regiones que tienen la intención de integrarse al sistema capitalista, deben ofrecer ambos factores, un mecanismo que ha funcionado de manera muy extendida es el turismo, más cuando se trata de atender a turistas de países desarrollados.

Las regiones y sociedades que se integran al capitalismo, a través del turismo, reciben beneficios que les dan mejores capacidades que al resto de las comunidades del país, que lo hace atractivo para la migración en busca de oportunidades, y como centro de un sistema de integración regional con otras comunidades cercanas, que son

proveedoras de materias primas o generadoras de actividades complementarias al turismo de masas del destino líder.

El costo para la sociedad en su conjunto de esta integración macro regional, es la ampliación de las desigualdades, porque la existencia de estos, asegura el funcionamiento del sistema capitalista a través de la creación de cinturones de miseria al derredor de las zonas turísticas opulentas.

Las acciones para combatir las desigualdades y todos sus efectos, como la exclusión y la marginación, tienen una cara humana, que no puede ser cuestionada, que se basa en la ayuda al desarrollo y las políticas públicas para combatir los efectos más nocivos que afectan a la sociedad.

Pero también son utilizadas como mecanismos de contención, para evitar que de las situaciones apremiantes surjan movimientos sociales que reivindiquen posturas contrarias al modelo modernizador; por ello, el uso del poder del Estado para generar acciones en beneficio de la mejora social de las comunidades más necesitadas, casi siempre, se realiza con mecanismos asistencialistas y de un impacto limitado.

En contra de este proceso perverso ha surgido acciones de movimientos de base social, que buscan alternativas contra la integración de sus comunidades al turismo, contrarias al turismo de masas, que han logrado un efecto positivo a favor que se les considere como alternativa al modelo dominante, a través proyectos no convencionales.

La Gran Recesión de 2008 y sus efectos en México

La Gran Recesión se inició como una respuesta a la fragilidad de los mercados financieros para sostener de manera indefinida un proceso especulativo, basado en activos tóxicos que escondían riesgos imposibles de cubrir, particularmente en los créditos del sector inmobiliario, que fueron posibles gracias a la liberalización del sistema bancario y la desregulación de los mercados financieros (Martín-Aceña y Pons, 2011; Caballero, 2017; Paredes, 2018; Morales, Ramírez y Reséndiz, 2017; Guillen, 2016).

Una de los efectos más rápidos en presentarse, una vez que se inicia la Gran Recesión, es una conducta conservadora de los consumidores, dejando de realizar compras que consideran no necesarias y que pueden dejar de usar como una medida de precaución, generando un efecto de ahorrar para cubrir posibles quebrantos posteriores o dado que su capacidad de crédito se satura, al tener que cubrir deudas con tasas de interés mayor, lo que provocó que los gastos que se realizaban con créditos, tendieron a no realizarse, como son los productos duraderos, vehículos,

enseres domésticos, particularmente vivienda (mercado donde estaba el mayor conflicto) y por supuesto turismo.

Se debe adicionar a este punto la pérdida de puestos de trabajo que se verá reflejado en los primeros años de la Gran Recesión, que tiene un efecto directo sobre el consumo en general, pero que tiene un efecto multiplicador sobre las expectativas negativas que tienen los consumidores y para el caso de México la caída en las remesas de los trabajadores migrantes y el retorno de muchos de ellos al país por las condiciones de inestabilidad que se dieron en Estados Unidos.

La gravedad de la crisis fue contenida y aletargados sus efectos, como lo explica Thomas Piketty:

> La razón principal de que la crisis de 2008 no haya desembocado en una depresión grave... fue que, esta vez los gobiernos y los bancos centrales de los países ricos no permitieron que el sistema financiero se desplomara y aceptaron crear una liquidez necesaria para evitar las cascadas de quiebras bancarias (2014: 520).

La Gran Recesión, para los países no desarrollados, es un eslabón más en la cadena de crisis recurrentes, pero la gravedad es mayor porque afecta a los mercados de capital mundial, haciendo sus efectos profundos y amplios.

En cuanto a la economía mexicana, la Gran Recesión impactó de una manera importante con una caída del crecimiento del producto interno bruto (PIB), afectando sectores productivos asociados a procesos globalizados como las manufacturas, particularmente el sector automotriz, las exportaciones e importaciones, los mercados de capital, las remesas de los trabajadores migrantes y el turismo (Díaz *et al.*, 2015; Ugarteche, 2012).

> El efecto financiero de la recesión fue sorteado por México con un costo relativamente bajo en cuanto a que no se presentó una devaluación fuerte, ni se desequilibraron las finanzas públicas en dimensiones peligrosas, el costo que pagó el país se centró más en la economía real, en tanto que ocurrió una caída del PIB que fue la más importante en América Latina, cayeron la captación de divisas por exportaciones, por remesas de inmigrantes y el desempleo aumentó significativamente (Rojas, 2014: 846).

Lo anterior se explica, a partir de las acciones de política económica de México después de la crisis de 1994, particularmente en materia monetaria, de contención a la inflación, y las medidas adoptadas en cuanto a poner orden en las finanzas públicas, permitieron enfrentar de una manera adecuada los efectos de la Gran Recesión del 2008, una mención particular son las pacciones de regulación de los mercados financieros, que impidieron se comercializaran activos tóxicos en el país.

El turismo en Puerto Vallarta, una actividad económica sensible a la Gran Recesión y la ampliación de las desigualdades

La Gran Recesión causó graves quebrantos en la actividad turística mundial, como lo hizo en buena parte de las actividades económicas, esto se reflejó en una contracción en el número de turistas y en la derrama que genera el turismo en el mundo.

El modelo de desarrollo turístico basado en la integración al sistema capitalista imperante, desarrollado en el destino de Puerto Vallarta, no fue ajeno a los efectos negativos que provocó la crisis global.

Puerto Vallarta es el segundo destino de playa de México, recibe al año más de dos millones de turistas, de los cuales el 69% es turismo nacional y el 31% es turismo extranjero, cuyo origen es mayoritariamente Norteamérica, que representa el 95% del total de los visitantes extranjeros (65% de norteamericanos y 30% de canadienses) (SECTURJAL, 2016).

Los efectos de la crisis, generaron quebrantos en la economía del turismo de destino, la demanda de turismo se contrae de forma inmediata. De acuerdo a la información de SECTUR/DATATUR (2017), en el año de 2008 más de un millón cuatrocientos mil turistas visitaron el destino, de los cuales ochocientos mil son de origen nacional y más de seiscientos mil son extranjeros.

Para el año 2009, una vez iniciados los efectos de la Gran Recesión, el número de turistas que llegaron al destino fue de poco más de un millón doscientos mil, esto es una caída del 15%, pero la mayor contracción se dio en los extranjeros pues solo llegaron cuatrocientos veinte mil turistas, que representó una caída del 33% con respecto al año anterior, los turistas nacionales no tuvieron una caída ese año. En términos absolutos el número de turistas extranjeros se recuperó hasta el año 2015 con una llegada de seiscientos treinta mil turistas.

Como un referente estadístico para este trabajo, se toma en consideración el crecimiento poblacional de Puerto Vallarta que presenta el INEGI (2017), en el Censo de Población y Vivienda 2010, la población era de doscientos cincuenta mil habitantes y en el conteo económico 2015, se reporta una población de trescientos mil habitantes, un incremento poblacional del 18%, lo que implica una tasa de crecimiento del 3,5% anual.

Al hacer una correlación aritmética entre el número de habitantes con el número de turistas extranjeros que debieron venir en ese periodo, este número sería de setecientos cincuenta mil turistas, esto es ciento cincuenta mil turistas más que los que se llegaron en 2016. Esta razón, solo sirve como fin explicativo para entender como el turismo extranjero que llego a Puerto Vallarta en el periodo de 2008 a 2016, aunque se recuperó en número absolutos, en términos relativos con respecto al incremento de la población, tuvo un déficit que explicara la ampliación de las desigualdades en la región.

Para una mejor comprensión, es necesario explicar cómo se constituye el empleo en Puerto Vallarta, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2017), ciento veinte mil personas conforman la Población Económicamente Activa (PEA), (el 46,5% del total de la población del municipio), y ciento catorce mil personas están dentro de la Población Ocupada (PO) (el 44,6% del total de la población del municipio).

De acuerdo a los Censos Económicos 2014 (INEGI, 2017), en las empresas censadas, legalmente establecidas, se tienen 68.000 personas ocupadas, que representa solo el 52% del total de la población ocupada en el municipio de ese año (haciendo una proyección a 2014 de la PO de 2010). Según los datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se tiene a sesenta y cinco mil personas registradas en la seguridad social en el municipio, que representa el 50% de la PO de ese año. Ambos datos son similares y permiten asociar que la mitad de la población ocupada está dentro del sector informal de la economía de Puerto Vallarta.

La población ocupada en empresas registradas según los censos económicos 2014, cerca del 40% trabaja en actividades relacionadas de forma directa al turismo (29,5% en establecimientos de alojamiento, 2,9% en preparación de alimentos, 1,3% en servicios culturales y entretenimiento, 3,2% servicios inmobiliarios) más otras que no se identifican en comercios al por menor y otros servicios.

Esto explica, que si la población crece a una tasa de 3,5% anual y el turismo ocupa al 40% del personal, una contracción en el mercado turístico, afecta de forma significativa al empleo formal, pues este no podrá crecer para satisfacer la oferta de mano de obra que se genera por el crecimiento poblacional.

Más allá de la explicación del empleo formal, está el dato de que cerca del 50% de la población se encuentra en la economía informal, situación que es una constante en el país, qué al darse una contracción en la economía, provoca una expansión en este sector de la economía.

Esto tiene un agravante que afecta al empleo formal, contar con un ejército de reserva tan grande, hace que los salarios que están dispuestos en el mercado, tiendan a la baja y sí se expande el número de personas en la informalidad, esto afecta de forma directa al precio de la mano de obra, provocando precariedad del empleo.

Un tema poco estudiado es el impacto que tuvo la crisis global en la industria de la construcción, particularmente la que está dedicada al mercado inmobiliario de vivienda de segunda residencia, que su mercado estaba enfocado al mercado norteamericano, a través de créditos accesibles otorgados por instituciones de su país.

El mercado turístico se trasformó en la década de los años noventa de un turismo tradicional hotelero a otro de venta de condominios a través de esquemas de *full*

time y de tiempo compartido. Esto provocó la llegada de proyectos inmobiliarios que trasformaron el paisaje urbano y cambiaron la dinámica económica del destino.

La Gran Recesión enfrentó a este mercado a una nueva realidad, muchos compradores cancelaron sus contratos y potenciales clientes dejaron para un mejor tiempo la posibilidad de inversión, resultando que muchos proyectos concluidos quedaran vacíos y ahora en manos de acreedores, particularmente fondos de inversión y de pensiones norteamericanos, otros que estaban en proceso de construcción o en preproyecto fueron cancelados por falta de liquidez o porque los estudios de mercado demostraban que no tendrían clientes en el corto o mediano plazo.

A diez años de iniciada la crisis, se puede observar que han reiniciado los proyectos inmobiliarios en el destino y que los desarrolladores ven la posibilidad de que los mercados vuelvan a abrirse para clientes que ven que el tiempo de cobertura de riesgo ha pasado.

La caída de los proyectos inmobiliarios propició que muchos trabajadores de la construcción quedaran en paro, muchos de ellos son trabajadores migrantes que a pesar de la falta de empleo, no retornaron a sus lugares de origen. Esta situación también afectó a empresas locales y trabajadores independientes que estaban dentro del clúster de la construcción, provocando cierre de empresas que ampliaron el proceso recesivo con falta de empleo y circulación productiva, ello repercutió en la ampliación de la pobreza y la ampliación de las desigualdades en la región.

De acuerdo a la medición de la pobreza, realizado por el CONEVAL (2018), en Puerto Vallarta se tiene que el 26,4% de la población está en nivel de pobreza, de los que solo el 1,6% está en pobreza extrema; además el 33,7% de la población tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar social, esto pone a la ciudad con baja situación de pobreza e relación con el resto de país.

El 30,4% de la población es vulnerable por carencias sociales y el 40,7% no tiene acceso a cobertura de seguridad social; este dato es significativo porque explica la correlación que existe entre la población vulnerable y la población ocupada en el sector informal.

Las potencialidades del turismo en la región explican, porque la tasa de crecimiento poblacional de Puerto Vallarta de 3,5% anual es mayor en 2 puntos porcentuales al promedio nacional, implica que esté diferencial tiene que ver con inmigrantes que llegan por las oportunidades potenciales en el trabajo que se tienen en la región.

La Gran Recesión provocó efectos negativos en el número de migrantes hacia Estados Unidos, en el retorno de migrantes que pierden su empleo en ese país y que son repatriados por la radicalización de las políticas migratorias, como respuesta a la pérdida de empleos en Norteamérica. Los nuevos flujos migratorios van hacía

ciudades con oportunidades superiores al resto del país, que como se ha explicado, las zonas turísticas entran en esta categoría.

El turismo de Puerto Vallarta, como el elemento integrante al sistema capitalista globalizado tuvo pérdidas, medidas en número de turistas y de derrama económica, por la caída de la venta de condominios y la cancelación de proyectos en el muy importante sector inmobiliario de la región, que diez años después, el turismo en su conjunto, aun no logra recuperarse plenamente.

Conclusiones

Los efectos de la Gran Recesión a diez años de su inicio, son graves por la pérdida en el crecimiento económico mundial, por la rapidez de contagio a muchos sectores de la economía, pero más aún por la demostración de la fragilidad de los mercados para enfrentar el problema y por no generar mecanismos para ser más efectivos en el futuro.

La recesión, contenida por apalancamiento público de los gobiernos y las entidades financieras, esconde la posibilidad de que vuelva suceder con mayor fuerza en el futuro cercano.

Las desigualdades se ampliaron, porque el sistema productivo no ha podido generar las oportunidades que requiere la población, tanto de los puestos perdidos en las crisis como por la oferta adicional que el crecimiento poblacional genera, pero también en la imposibilidad de generar las capacidades para que se pueden integrar más personas al proceso productivo.

Las acciones públicas y privadas de ayuda a la pobreza, tienen la complicación de no tener los ingresos fiscales necesarios para generar gasto público y los créditos en los sistemas financieros son caros por los efectos de la recesión económica, lo que hace más compleja la atención a grupos vulnerables.

El turismo tiene la principal parte en la economía de la región, mantener esta condición, tiene que ver con su capacidad de innovación e integración en el sistema económico global, pero la sociedad debe buscar también otras alternativas que aprovechen el resto de las capacidades de la sociedad.

La actividad turística, como es demostrado en el caso de estudio de este trabajo en Puerto Vallarta, México, en condiciones de estabilidad tiende a ser líder en la creación de riqueza y puestos de trabajo, en la crisis, no tiene la capacidad de responder a las necesidades, por la contracción en su demanda, lo que provoca un desajuste en las sociedades de acogida, ampliando el desempleo y el trabajo informal.

Este proceso lleva a la consecuencia de una ampliación en las desigualdades sociales, por la precariedad del empleo, la no creación de fuentes de trabajo, la contracción en los procesos de la cadena productiva asociada al turismo, provocando que los grupos más vulnerables, los migrantes de forma visible (por su falta de capacidades para enfrentar a las necesidades del mercado) tengan carencias sociales que se agravan con el tiempo.

Se requieren proyectos de desarrollo de largo plazo que permitan la generación de políticas a favor de la sociedad, que propicien capacidades para enfrentar de mejor manera las condiciones que impone el mercado, con políticas económicas que contengan el lucro excesivo de las elites, que es la fuente de buena parte de los desajustes en la economía y con proyectos políticos incluyentes, para que las acciones que se realicen tengan el más amplio respaldo de la sociedad.

Bibliografía

ATKINSON, A. (2016): *Desigualdad ¿qué podemos hacer?*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

BRINGEL, B. y ECHART, E. (2017): "Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adpatación al capitalismo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 39, pp. 9-24.

CABALLERO, A. (2017): "Análisis del crecimiento de las economías emergentes y desarrolladas antes y después de la primera crisis mundial", *Revista Universitaria RUTA*, 19.

CONEVAL (2018): "Consejo nacional de la evaluación de la política de desarrollo social", Ciudad de México, Coneval. [Disponible en https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx].

DÍAZ, M.; MEJÍA, P.; ERQUIZIO, A. y RAMÍREZ, R. (2015): "Recesión en los estados de México: magnitud y causas", *Revista de Contaduría y Administración*, 60 (2), pp. 147-169.

GUILLEN, A. (2016): *La crisis global en su laberinto*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.

INEGI (2017): Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). [Disponible en http://www.inegi.org.mx/].

MARTÍN-ACEÑA, P. y PONS, Á. (2011): "La gran recesión: orígenes y desarrollo", *El sistema bancario tras la gran recesión*, Almería, Fundación Cajamar, pp. 61-76.

MORALES, B.; RAMÍREZ, M. y RESÉNDIZ, M. (2017): "La crisis mundial del siglo XXI y sus efectos para América Latina y México", *Revista iberoamericana de contaduría y adminsitación RICEA*, 6 (12).

OTANO, G. (2017): "El sentido de la teoría crítica del desarrollo: entre las ideas y las creencias", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 39, pp. 39-50.

PAREDES, P. (2018): "Elementos liminares para comprender la crisis financiera internacional 2008-2009 y en sus proyecciones actuales", *Revista Sintémica*, 5, pp. 10-24.

PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

ROJAS, M. (2014): "Impactos de la recesión en la economía mexicana 2008-2010", *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 9 (2), pp. 836-847.

SECTUR-DATATUR (2017): Base de Datos del Turismo Mexicano. [Disponible en http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx].

SECTURJAL (2016): Anuarios Estadísticos, Secretaría de Turismo Gobierno de Jalisco. [Disponible en http://secturjal.jalisco.gob.mx/].

SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.

UGARTECHE, O. (2012): "La naturaleza de la crisis", *Revista Nueva Sociedad*, 237.

10

Desigualdades dicotómicas asimétricas. Un enfoque cualitativo para el estudio de la desigualdad

Asymmetric dichotomous inequalities. A qualitative approach to the study of inequality

SALVADOR VÁZQUEZ*

PALABRAS CLAVE
Desigualdad; Dicotomías asimétricas; Cualitativo; Explotación; América Latina.

RESUMEN Frente a las crecientes desigualdades en América Latina, se hace necesario explorar distintas formas de explicar las desigualdades a partir de enfoques centrados en el análisis de las relaciones de poder como las dicotomías asimétricas derivadas de prejuicios socialmente construidos a partir de diferenciaciones como blanco-negro, hombre-mujer, rico-pobre, mirrey-naco, productivo-improductivo. Si bien el nivel de ingreso como indicador que busca "medir" la desigualdad es ampliamente validado sobre todo por los organismos financieros internacionales, recurrir solamente a esta perspectiva de análisis diluye la perspectiva del poder, en el sentido de que se omite el hecho de que la falta de poder de los inferiorizados tiene consecuencias en los procesos de distribución de la riqueza.

KEYWORDS
Inequality; Asymmetric dichotomies; Qualitative; Exploitation; Latin America.

ABSTRACT Given the growing inequalities in Latin America, it is necessary to explore different ways of explaining inequalities pursuant to approaches based on the analysis of power relations, such as asymmetric dichotomies derived from socially constructed prejudices based on differentiations such as: white-black, man-woman, rich-poor, mirrey-naco, productive-unproductive.

* **Salvador Vázquez** es doctor en Ciencias Sociales. Cuenta con más 20 años de experiencia profesional en el tercer sector, especialista en dirección y gerencia de programas de desarrollo social dirigido a grupos vulnerables tanto a nivel nacional como internacional. Es docente en la Universidad Anáhuac y en la Universidad ORT en México.

Although the level of income as an indicator that seeks to "measure" inequality is widely validated above all by international financial organizations, resorting only to this perspective of analysis dilutes the perspective of power, in the sense that the fact that the lack of power of the inferiorized has consequences in the processes of wealth distribution.

MOTS CLÉS
Inégalité; Dichotomies asymétriques; Qualitatives; Exploitation; Amérique latine.

RÉSUMÉ Face aux inégalités croissantes en Amérique latine, il est nécessaire d'explorer différentes manières d'expliquer les inégalités basées sur des approches d'analyse des relations de pouvoir, telles que les dichotomies asymétriques dérivées de préjugés socialement construits basés sur des différenciations telles que: blanc-noir, homme-femme, riche-pauvre, mirrey-naco, productif-improductif. Bien que le niveau de revenu en tant qu'indicateur qui cherche à "mesurer" l'inégalité soit largement validé surtout par les organisations financières internationales, l'utilisation de cette perspective analytique unique dilue la perspective du pouvoir, dans ce sens le manque de pouvoir de l'infériorisé a des conséquences dans les processus de distribution de la richesse.

Cuantitativo o/versus cualitativo

Desde que las ciencias sociales adquirieron rigurosidad al haber adoptado en su quehacer de muchos de los elementos de medición y comprobación de la verdad a fin de acreditar y otorgar el carácter de científico a sus hallazgos, los métodos de estudio cuantitativos se han colocado por encima en términos de validez frente a los denominados métodos cualitativos. Bajo la premisa de que lo cuantificable es objetivo y retrata fielmente la realidad de las cosas, hemos venido acreditando que, temas como la pobreza o la desigualdad han venido disminuyendo de manera considerable particularmente en los países de América Latina. Y no es que los sofisticados programas estadísticos para la medición de indicadores relacionados con el aumento o la reducción de la pobreza y la desigualdad mientan.

Ocurre que bajo las cifras del desempeño económico se esconde el valor principal para determinar el valor de una economía, es decir, la capacidad de consumo que tienen los habitantes de un país o una región. Un ejemplo de este "enmascaramiento" de la pobreza y la desigualdad es el caso de una de las muchas familias que habitan en las regiones más pauperizadas en América Latina. En el hogar no se puede contar con los insumos básicos para la alimentación lo que repercute en la salud y la nutrición de los hijos, tampoco existen los medios necesarios para asistir y completar con calidad los niveles básicos de educación, pero lo que sí se puede observar en la familia es

que cuentan con antena satelital para captar canales de televisión o puede verse a los jóvenes cargando sofisticados aparatos de telefonía celular (aunque se encuentren sin señal o crédito para acceso a la línea). El hecho de contar con artículos o bienes de consumo vale para ser considerados por los indicadores de medición de la pobreza como fuera de esta, aunque la realidad sea tangencialmente diferente.

La diferencia entre establecer realidades en lo social solo a través de cantidades y no a través de cualidades es el hecho de que todo aquello que queda fuera del establecimiento de parámetros entraría en otra categoría, así por ejemplo, si tomamos en consideración que para el Banco Mundial la línea de pobreza se encuentra en el ingreso de dos dólares estadounidenses diarios, podríamos acaso considerar que aquellas personas que obtienen un ingreso diario de tres dólares estadounidenses para su supervivencia no son pobres, o en su caso, deberíamos de echar mano de otros indicadores que permitan establecer con altos grados de certeza qué es ser pobre, cuánto se requiere para dejar de ser pobre o que otras cosas no se observan ni se miden pero que determinan la condición de las personas.

De ningún modo se está queriendo decir aquí que los métodos cuantitativos no son adecuados o que deberían ser sustituidos por los métodos cualitativos. No. Lo que sí es cierto es que tomar únicamente como referencia para analizar las desigualdades métodos cuantitativos puede ser una herramienta bastante útil para los sectores dominantes y en poder de las naciones y con ello continuar sometiendo a una condición marginal a las grandes masas poblacionales haciendo uso de los buenos indicadores de desempeño económico, la estabilidad financiera, el aumento en el consumo para mostrar la bonanza del país. La realidad es que estos elementos son importantes pero son insuficientes para explicar la penosa realidad de millones de personas en América Latina. Se trata entonces se agregar otros elementos basados en lo que las personas sienten y experimentan en su vida cotidiana y que explican su realidad. De otro modo como poder ofrecer una explicación medianamente convincente para el sentido común de cómo en un país como México puede convivir por un lado uno de los hombres más ricos del planeta pero por otro lado, en ese mismo país se puede encontrar condiciones de miseria similares a las existentes en las regiones más asoladas por la pobreza en África.

Dicotomías asimétricas tradicionales

¿Quién llamó al hombre como hombre y a la mujer como mujer? Es difícil establecerlo con absoluta precisión. Tal vez un estudio muy a profundidad podría suponer muchas explicaciones que nos ofreciera una respuesta lógica y certera sobre ello, pero más allá de eso, lo que sí parece haber sido y seguir siendo claro es la condición subordinada que algo o alguien otorgó a las mujeres desde el principio. Desafortunadamente, tal condición social de inferioridad permanece vigente a través de muchas prácticas hoy en día y este tipo de desigualdad persistente ha sido muy bien explicada por Charles

Tilly quien señaló que la o las desigualdades persistentes son aquellas que perduran de una interacción social a otra, con especial atención a las que persisten a lo largo de toda una carrera, una vida o una historia organizacional (Tilly, 2000: 20).

Metodológicamente, las desigualdades sociales persistentes funcionan a partir de determinar puntos extremos imaginariamente y bajo una construcción social que determina diferencias. De este modo, se pueden establecer extremos para articular explicaciones sociales ligadas a la moral, es decir, categorías de bien y de mal. Justo aquí podemos explicar el concepto de dicotomía asimétrica.

Por definición, las dicotomías se establecen a través de conceptos diferenciados, opuestos y asimétricos, es decir, no podrán ser iguales, dado que su esencia misma es la desigualdad. Si entonces, se piensa en determinantes sociales extremos podemos encontrar dicotomías asimétricas en el ámbito físico, químico, biológico y matemático que al ser aplicadas en el ámbito de lo social, permiten justificar y muchas veces validar las persistencia de las desigualdades.

Sin duda, existen diversas perspectivas para analizar las desigualdades, pero para efectos de este ensayo, aquí se adopta una perspectiva marxista la cual sostiene que el mecanismo que produce la desigualdad social se caracteriza por la competencia, por la explotación y por el acaparamiento de oportunidades. Justamente para poder analizar las desigualdades desde esta perspectiva es necesario cuestionarse qué es lo que explica los desequilibrios para competir por los recursos, cómo algunas pocas personas logran establecer las condiciones necesarias para generar medios de explotación socialmente aceptados o naturalizados y cómo explicar el acaparamiento. Más aún, las dicotomías asimétricas se constituyen en indicadores cualitativos para identificar, visibilizar y explicar las diferenciaciones y cómo estos indicadores cristalizan la exclusión.

Así, por ejemplo, categorías dicotómicas como blanco-negro establecen desde que se hace referencia a ellas, diferencias y clasificaciones de acuerdo al color, al estatus y también al lugar que en la jerarquía social ocupan los blancos y los negros. Más aún, incluso desde el siglo XVI y en mayor o menor medida hasta la segunda década del siglo XX la raza como categoría social explicaba la supuesta superioridad de una raza sobre otra a través de pseudoargumentos biológicos. Todavía más, los nacionalismos radicales basados en la superioridad racial han cobrado vigencia esta segunda década del siglo XXI en el discurso político para justificar y mantener el poder.

El poder en clave de desigualdad es lo que históricamente ha permitido que la explotación sea el mecanismo que crea, reproduce y mantiene la existencia de las clases sociales. La clase privilegiada o las elites a través de los mecanismos de explotación "controlan un recurso valioso y que demanda trabajo para mantener su producción, del cual solo pueden obtener utilidades si aprovechan el esfuerzo de otros, a quienes excluyen del valor total agregado por ese esfuerzo" (Tilly, 2000: 99).

Siguiendo el argumento de Charles Tilly, la desigualdad social se basa en el contraste que caracteriza las categorías duales de relación como por ejemplo las de género: hombre-mujer, las de raza: blanco-negro, las de inclusión: ciudadano-no ciudadano. De hecho, estas categorías que son socialmente definidas delimitan en muchos casos las relaciones inequitativas de poder y son sostenidas con base en las diferencias opuestas que marcan estas dicotomías para determinar los modos jerárquicos en los que se organiza el orden social.

Al respecto de la dicotomía asimétrica de inclusión —exclusión misma que va ligada a otra categoría dicotómica asimétrica ciudadano— no ciudadano, vale la pena señalar por ejemplo la tensa relación que en los últimos años ha reactivado los sentimientos nacionalistas de una parte importante de la población estadounidense hacia la población mexicana. Temas como la inmigración ilegal ha permitido justificar las diversas expresiones racistas que culpan a los mexicanos. Los llamados "brownies", quienes deciden aceptar empleos precarios, trabajan 14 horas en las cosechas del campo y aceptar todo tipo de violaciones laborales con el fin de aspirar a una vida mejor, la misma que no pudieron encontrar en su país. Aquí puede observarse una doble lógica de exclusión, por una parte, no fueron tratados como ciudadanos mexicanos o lo fueron pero como ciudadanos de tercera y fueron silenciosamente expulsados, pero por otra parte, adquieren la condición de nuevos esclavos al incorporarse a un país del que desconocen su lengua, sus costumbres y su idiosincrasia en general.

Las dicotomías asimétricas constructoras de diferencias sociales están compuestas en categorías que funcionan como mecanismos de control socialmente naturalizados donde las diferencias categoriales como negro/blanco, varón/mujer, ciudadano/extranjero, musulmán/judío o estadounidense/mexicano más que ser diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeño, son medios a través de los cuales "las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales" (Tilly, 2000: 21).

Cada categoría social diferenciadora y productora de desigualdad se conforman en sistemas de cierre, exclusión, y control social. A decir verdad, la producción de las dicotomías o "la producción de las categorías pareadas y desiguales" (Tilly, 2000), tienen un efecto crucial ya que producen diferencias importantes y duraderas en el acceso a los recursos valorados, siendo el poder el más importante de ellos. El poder en efecto y quien o quienes lo detentan son responsables de reproducir y mantener los mecanismos de desigualdad persistentes, ya que desde las estructuras de poder es posible la institucionalización de los pares categoriales dentro del sistema social.

La desigualdad económica la cual ha sido posible a través de la explotación económica es el principal mecanismo causal de las desigualdades persistentes, dado que esta "actúa cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación

del esfuerzo de personas ajenas a las que excluyen de todo valor agregado por este esfuerzo" (Tilly, 2000: 23).

El consumo, también susceptible de convertirse en una dicotomía asimétrica "los que tienen/los que no tienen", es el fenómeno por excelencia del capitalismo avanzado y que determina las relaciones de convivencia entre los seres humanos y que invisibiliza la explotación. Anteriormente, "la explotación era considerada como un fenómeno de carácter moral y susceptible de ser cívicamente corregido, una ley bárbara dictada por los capitales, un derecho de la propiedad a gozar de los frutos del trabajo sin realizar ninguna de las tareas del trabajo, o como un abuso de los consumidores frente a los productores" (González Casanova, 2006: 34), pero parece que frente a las actuales condiciones de extrema desigualdad, la explotación adquiere cada vez mayor relevancia dentro del contexto de la persistencia de las desigualdades sociales.

Lo anterior no tendría nada de novedoso sino fuera por el hecho de que lo que hoy se presenta como un nuevo fenómeno, se ha perfeccionado gracias a la capacidad de los poderosos para construir nuevos mecanismos productores de desigualdad. La desigualdad a la luz de las relaciones sociales de explotación de unos hombres por otros produce cosas, objetos, bienes, pero también se reproducen las mercancías, los propios hombres, las clases sociales y las ideas. Sin embargo, para que esta reproducción logre consolidarse es necesario observar la producción de las cosas y los instrumentos incluidos los hombres considerados como cosas a través del desarrollo de las fuerzas productivas, sin un cambio correlativo de las relaciones de producción fundamentales, es decir, la desigualdad social se presenta una vez que se establece una relación inequitativa entre los propietarios de los medios de producción y los productores directos, cuyo trabajo no es retribuido sino solo en parte.

Así entonces, las desigualdades van más allá de ser solamente desigualdades económicas. La desigualdad, cualitativamente se aprecia a través de la conformación de relaciones asimétricas presentes, como sin las relaciones de producción (económicas), pero que se reproducen en todos los ámbitos o esferas de la vida: el cultural, el social, el político y el simbólico. La explotación se apoya en la distribución desigual de retribuciones en proporción a la división de la propiedad entre participantes de la misma actividad productiva pero permite ser observada a través de la lupa de las dicotomías asimétricas, es decir, la explotación se apoya también en el acaparamiento de oportunidades por parte de agentes colaboradores, "lo que complementa la explotación y que hace que la experiencia categorialmente diferenciada, en un ámbito dado, produzca diferencias en las capacidades e inclinaciones individuales y en las relaciones sociales que se transfieren a otros ámbitos y provocan en ellos desempeños diferenciales, y, por lo tanto, retribuciones desiguales" (Tilly, 2000: 97-98).

La desigualdad es un asunto relacional-categorial, donde los sujetos, los colectivos y la sociedad en general pueden verse inmersos en una o más esferas o ámbitos de desigualdad, no solo económica, sino también política, de participación social,

de reconocimiento cultural, entre otras, sin que ninguna de las esferas de desigualdad sea de carácter excluyente entre ellas mismas; por el contrario, se complementan y amplían. En otros términos, se trata de "desigualdades multiplicadas" (Dubet, 2003). La multiplicación de efectos provocados por las dicotomías asimétricas de desigualdad se presenta a los largo de las diferentes escalas de la vida individual y social. Esta depende en gran medida de un conjunto de factores o repertorios que permitan que se lleve a cabo esta reproducción.

Por repertorios se entiende a aquellos conjuntos de características que se repiten constantemente en un ámbito dado, en el caso concreto de los repertorios de la desigualdad social, los repertorios se configuran a través de nuevas categorías dicotómicas emergentes que explican las desigualdades como el concepto latinoamericano de "mirreynato". Los repertorios o factores que determinan las dicotomías asimétricas poseen una o más dimensiones para el análisis y explicación de los mecanismos que producen la desigualdad.

Dicotomías asimétricas emergentes

Existe consenso generalizado respecto a que América Latina es la región más desigual del planeta. Desigualdad que no solo se mantiene sino que crece. Resulta sorprendente pensar y constatar que un mismo país exista la suficiente riqueza como para producir prosperidad a algunos de los hombres más ricos del orbe, pero al mismo tiempo, poco más de la población de ese mismo país apenas sobrevive con salarios insuficientes para que puedan cubrir las necesidades básicas de su familia, así como el acceso de estos a la seguridad social y el bienestar en general. Este es el caso de México, un país en donde a través de sus calles, el transporte o los espacios públicos se palpa la desesperanza producto de un presente sin oportunidades y de un futuro caracterizado por estar cubierto por una nube de incertidumbre.

Hace ya algún tiempo que en las sociedades latinoamericanas el mecanismo por excelencia para lograr el desarrollo de las personas dejo de ser la educación. La educación no solo caracteriza por el acceso a la escuela, sino sumado esto a componentes basados en el esfuerzo constante de las familias por tratar de hacer siempre un esfuerzo adicional por llevar a sus hijos a la escuela hasta donde la economía familiar alcanzara, ya que se pensaba que, una vez jóvenes, y cargando bajo el brazo con una profesión, los futuros ciudadanos podrían mejorar su calidad de vida en relación de las oportunidades que habían tenido sus padres.

Esta "recompensa" no sería otra cosa que resultado del esfuerzo cotidiano, es decir, de la cultura del esfuerzo; sin embargo, hoy parece ser que tal cultura prácticamente ha desaparecido o más bien siempre ha estado caracterizada por dicotomías asimétricas como el acceso determinado por ser rico o pobre; favorecido por pertenecer a un grupo u ostentar cierto estatus o pertenecer a un barrio; por ser blanco o por ser

negro o moreno que ha sido sustituida por la emergencia de la nuevas dicotomías asimétricas que funcionan muy bien para explicar las desigualdades contemporáneas.

Autores como Ricardo Raphael u Ozziel Nájera Espinosa y Gladys Ortiz Henderson en su extraordinario artículo "Identidades juveniles de principios del siglo XXI: los mirreyes" hoy nos encontramos frente a un nuevo régimen moral que privilegia la herencia y las relaciones públicas por encima del esfuerzo. Se trata de un sistema que responde a los intereses y mantienen los privilegios de una pequeña elite económica, desconectada de la realidad que aqueja a millones de personas, una realidad asimétrica, en donde unos muy pocos lo tienen todo y en donde muchos no tienen nada (Raphael, 2015; Espinosa y Ortiz, 2012).

Solo como referencia de las nuevas categorías dicotómicas asimétricas emergentes, el sistema social denominado mirreynato y que se materializa en la figura del mirrey trata de un sujeto que se caracteriza por su amplia capacidad de derroche, prepotencia y cuyo objetivo primordial consiste en la construcción de relaciones sociales que definirán la suerte o el infortunio de todos aquellos de quienes le rodean. El mirrey sintetiza su existencia y razón de ser en la ostentación, la impunidad, la corrupción y la discriminación que ejerce en la sociedad.

Derivado de lo anterior, esta nueva dicotomía emergente mirrey/naco se reproduce tanto en las elites económicas como en los estratos más bajos, sin olvidar a la clase media, sumergida en una especie de limbo, en donde los potenciales aspirantes a mirrey se educan en algunas de las universidades privadas más costosas, pero paradójicamente, son los hijos de investigadores que laboran en la universidad pública, pero esto es así por un solo hecho, en la Universidad pública no hallarán las relaciones sociales que en el futuro les serán indispensables para poder "saltar" el tortuoso viacrucis que significa la búsqueda de trabajo y con ello evitar el esfuerzo requerido para colocarse en una posición laboral por sus méritos y capacidades adquiridas a lo largo de su formación profesional.

Del otro lado, la categoría "naco" refiere a las personas consideradas como corrientes o inferiores, mal educadas y con mal gusto o quienes copian las tendencias de vida y estilo de los mirreyes. Es de resaltar que, ambas categorías dicotómicas asimétricas aglutinan a otras categorías que refuerzan la desigualdad. Es decir, no solamente se es naco. Ser naco significa social e imaginariamente ser pobre, ser moreno, ser de la clase baja y estar condenado a la precariedad educativa y laboral del sistema. El mirrey, es todo lo contrario. Es rico y representa todos aquellos valores aspiracionales que los de abajo desean del que sueñan algún día pertenecer. Es la reproducción de un sistema que legitima y reproduce las desigualdades.

Para ilustrar la desigualdad imperante en América Latina y particularmente en México, Ricardo Raphael analiza la estructura social mexicana en 10 niveles de un edificio de apartamentos en donde el piso 10 corresponde al *penthouse* habitado

por la elite económica. Lógicamente, en el piso 1 habita la porción de la población más pobre o de menores recursos si se prefiere (Raphael, 2015: 183). Este ejemplo, desenmascara una buena parte de las ficciones que las elites políticas y económicas en el país utilizan para justificar las relaciones injustas que favorecen la persistencia de la desigualdad. Una especie de sistema de castas en donde los de abajo también crean también sus propios mecanismos de exclusión.

Otra categoría dicotómica asimétrica digna de señalar es la de productivo/improductivo. Bajo la mirada de los grupos poderosos la justificación respecto a las diferencias de ingreso radica en la poca productividad de las masas en el trabajo. La solución frente a ello ha sido la extensión de las jornadas de trabajo pero son un aumento significativo del salario. Sin embargo, esta estrategia no ha generado los resultados esperados en cuanto a la productividad. Algunos de los países latinoamericanos posen las jornadas de trabajo más largas del mundo lo cual no refiere mejoras en la productividad, pero si reflejan otros fenómenos como la reducción de las condiciones de bienestar y efectos negativos en las condiciones de vida de las personas. El análisis cualitativo en este sentido consistiría en preguntarse cómo se puede ser más productivo ganando cada vez menos salario, cómo se puede ser productivo si se trabaja bajo disgusto y una permanente sensación de injusticia mientras los empleados de alguna prestigiada cadena de venta de ropa de diseñador miran que su dueño figura en las portadas de las revistas de sociedad ostentando su cada vez mayor fortuna.

Las dicotomías asimétricas quizá siempre pero más ahora han cancelado los mecanismos sociales que posibilitan la movilidad social de las personas y nos encontramos frente a una nueva versión de la anomia social.

El enfoque cualitativo de análisis de las desigualdades requiere que el analista de lo social sea capaz de observar lo más simple de las prácticas sociales. Por eso, resulta fundamental la difusión del conocimiento y la capacitación de las personas. Los pobres alcanzan a los ricos en la medida en que adquieren el mismo nivel de herramientas y habilidades cognitivas y tecnológicas, pero dónde se adquieren conocimientos y habilidades que permitan desarrollar a las personas. No importa si es en la escuela y la universidad pública o privada, la clave es el esfuerzo y la dedicación (Piketty, 2015).

Conclusión

No es suficiente con señalar por parte de las elites representadas por los políticos que ahora sí habrá un combate frontal contra la corrupción. Se necesita una política pública eficiente que sea especialmente punitiva con aquellos quienes han acumulado su riqueza arrebatando los presupuestos públicos. En esto, el análisis de las desigualdades desde la perspectiva cualitativa tiene un rol fundamental. La política no pertenece a los políticos y esta es una categoría que debiera de convertirse en dicotómica. Lo que hoy se nombra como un político es o debería ser en realidad un representante

popular y ser denominado así. El análisis cualitativo permite justamente desarrollar la capacidad de hacer distinción.

Es urgente trabajar en un cambio de paradigma que pueda ser capaz de voltear la mirada hacia la construcción de un nuevo orden moral basado en el reconocimiento de la desigualdad y en la búsqueda de la ruptura de las dicotomías asimétricas y que sobreponga el conocimiento por encima del nepotismo, el derecho por encima de la impunidad y el ejercicio pleno de la ciudadanía frente a la simulación de los mal llamados políticos. De lo contrario, a la elite económica no debe sorprenderle el incremento de la violencia y los conflictos sociales recurrentes derivado todo ello de la indiscriminada desigualdad.

Bibliografía

DUBET, F. (2003): *As desigualdades multiplicadas*, Rio Grande do Sul, Editora Unijuí.

MARX, K. (2014): *El capital: crítica de la economía política, tomo I, Libro I. El proceso de producción del capital*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

NÁJERA ESPINOSA, O. y ORTIZ HENDERSON, G. (2012): "Identidades juveniles de principios del siglo XXI: los mirreyes", *Revista de Antropología Experimental*, 12.

PIKETTY, T. (2015): *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

RAPHAEL, R. (2015): *Mirreynato. La otra desigualdad*, Ciudad de México, Temas de Hoy.

TILLY, C. (2015): *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.

11

El impacto desigual de la crisis de 2008: los efectos causados entre hombres y mujeres en la población económicamente activa

The unequal impact of the 2008 crisis: The effects caused between men and women in the Economically Active Population

CARLOS ALBERTO CASAS
Y MARCO ANTONIO CORTÉS*

PALABRAS CLAVE
Desigualdad de género; Empleo femenino; México.

RESUMEN Este estudio, a través de una revisión de datos de ocupación y empleo de México, analiza los efectos de la crisis de 2008, que llevó a una pérdida de la población económicamente activa ocupada. Sin embargo, este detrimento fue desigual, debido a que el trabajo de las mujeres arrojó pérdidas, mientras que el trabajo de los hombres creció.

KEYWORDS
Gender inequality; Female employment; Mexico.

ABSTRACT This study, through a review of activity and employment data from Mexico, analyzes the effects of the 2008 crisis, which led to a loss of the occupied Economically Active Population; however, this detriment was unequal, because, women's work showed losses, while men's work grew.

* **Carlos Alberto Casas** es licenciado en Derecho, magíster en Ciencias para el Desarrollo y la Sustentabilidad, y actualmente estudiante del Doctorando en Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo.

Marco Antonio Cortés es magíster en Ciencias Sociales y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor investigador titular "C" del Departamento de Estudios Socio Urbanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Miembro del Sistema Nacional de Investigación Nivel II y profesor con perfil deseable en el Programa de Mejoramiento del Profesorado.

MOTS CLÉS
Inégalité de genre; Emploi féminin; Mexique.

RÉSUMÉ Cette étude, à travers d'un examen des données sur l'activité et l'emploi du Mexique, analyse les effets de la crise de 2008, qui a conduit à une perte de la population économiquement active, cependant, ce détriment était inégal, parce que, le travail des femmes a produit des pertes, tandis que le travail des hommes a augmenté.

Introducción

En 2008 se produjo una crisis financiera, en la que se dio por resultado el colapso del mercado hipotecario debido al exceso de activos tóxicos en el mercado. Esto llevo a que se desplomaran las instituciones financieras, es decir, se produjo una reacción en cadena que perjudico los mercados mundiales. La cual tuvo su origen en Estados Unidos, sin embargo afecto a todo el mundo al tener relaciones comerciales con la mayoría de los países del mundo. En México según datos del Banco Mundial, el país registró un crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 2008 de 1,4% y en 2009 de -4,7% lo cual se refleja una caída por la crisis. En materia de empleo en el sector formal, se vio afectada con una pérdida de 170 mil empleos en 2009, según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social. Por lo que este estudio explora como fueron las fluctuaciones de la Población Económicamente Activa, mediante un análisis de los datos de los indicadores estratégicos de ocupación y empleo en México. En el cual se demuestra cómo la Población Económicamente activa ocupada femenina se desplomó, mientras que el masculino se mantuvo. Lo que da por resultado que con la crisis de 2008 en México representó una caída de la PEA Ocupada Femenina dando por resultado condiciones de desigualdad de ingreso entre hombres y mujeres.

Marco teórico

Después de la primera revolución social del siglo XX y de siete años de lucha, México se disponía a sanar las heridas de la guerra revolucionaria y a otorgar a los mexicanos lo que se les había negado por mucho tiempo. El resultado de la revolución mexicana fue la Constitución de 1917, una constitución con una vocación hacia los derechos sociales, uno de estos resultados fue el artículo 123 constitucional, en el cual habla acerca del de derecho de los mexicanos a tener un trabajo digno y socialmente útil, como una forma de desarrollo personal dentro de la sociedad[1].

Dentro de la categorización de los Derechos Humanos se encuentran los de primera generación, los cuales corresponden a los derechos civiles y políticos, en la segunda

1 Texto según a la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15-09-2017.

generación se encuentran los que son relacionados con los aspectos económicos, sociales y culturales, en una tercera generación se encuentran los vinculados de solidaridad entre los pueblos o grupos que integran a la sociedad. Por lo tanto como argumenta Gómez Isa los derechos deben de venir acompañados uno de los otros para poder encontrar una igualdad de las personas (Gómez, 2003: 10).

El 10 de diciembre de 1948, México firma y ratifica la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con lo cual se adhiere a la normativa internacional en la materia. En su artículo 23, habla sobre los derechos de las personas con respecto al trabajo, en el que declara que el trabajo debe de ser de libre elección, condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo. Además la declaración expresa, demás la declaración expresa que se debe de recibir una retribución del trabajo a través del salario, el cual servirá para poder adquirir bienes y servicios para su desarrollo digno (ONU, 2017).

El trabajo es una fuente de desarrollo personal y familiar de los individuos dentro de la sociedad, debido a que como lo explica la Organización Mundial del Trabajo (OIT), los trabajos de calidad lleva a que se tenga un alto nivel de vida, en base al crecimiento de la renta por habitante, un ejemplo de este argumento, es que Estados Unidos que destinó recursos a disminuir los trabajadores pobres (que generan menos de 2 dólares al día) lo que conllevo a el aumento medio de 3,5% anual de la renta por habitante en los años 2007 a 2012, por lo que en el supuesto de al tener mayores ingresos podrán satisfacer sus necesidades más de mejor manera (ONT, 2014: 3).

En México ya se cuenta con una metodología para conocer los rangos suficientes de consumo de las personas para satisfacer las necesidades de una persona y su familia, al menos en los aspectos materiales, sociales y culturales lo que se le conoce como Salarios Mínimos (Diario Oficial de la Federación, 1917: 128). Además de esa medición es necesario saber la cantidad de personas en aspectos laborales, la manera de medirlo es a través de la Población Económicamente Activa (PEA) la cual Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha utilizado para hacer las mediciones de ocupación y empleo, que vista desde otra manera nos sirve para medir la cantidad de trabajadores disponibles y no disponibles en el país para las actividades económicas (Elizaga, 1964: 1).

En cuanto al INEGI establece que la PEA son las personas que en un determinado periodo de tiempo realizaron una actividad económica, la cual se conocerá como PEA ocupada y por otro lado a las personas que buscaron realizar una actividad económica y no lo la lograron realizar, la cual se le conocerá como PEA desocupada. Es necesario aclarar que esta información se genera en personas a partir de una edad superior a los 15 años y se desglosa por sexo ya sea masculino y femenino (INEGI, 2015).

México ha venido viviendo una clara tendencia a la precarización del trabajo, lo que en los años cincuenta el sueldo del jefe de familia permitía mantener su calidad de vida, además, de la misma estructura de la sociedad tradicional no permitía el ingreso de la

mujer al mundo laboral. Al avanzar de los años y la entrada de políticas neoliberales hizo que la calidad del trabajo disminuyera, por lo que para completar el gasto en cubrir las necesidades básicas se incluyó dentro de la economía familiar a las mujeres como fuentes de ingresos a la economía familiar (Casas, 2017: 13).

A mediados del siglo XX en los países desarrollados la cifra de mujeres aumentó en el trabajo remunerado, sin embargo como aclara Legazpe, en los países desarrollados, como Estados Unidos, Japón o Dinamarca, era superior al 50% de la población femenina, sin embargo en los países menos desarrollados era menor el porcentaje de participación por lo que México no fue la excepción, el crecimiento fue gradual, pero sostenido (Legazpe, 2015: 874). El trabajo desarrollado por las mujeres ha recibido la protección social desde el derecho laboral, para que estando desde cierta condición de desigualdad, lograran condiciones de libertad, igualdad y de seguridad que se desprenden de una protección de los derechos humanos (Pacheco, 2012: 109).

En la crisis de 2008 México, las afectaciones que sufrió fue por la estrecha vinculación que hay entre la economía mexicana y la estadounidense, lo que ha creado una relación en la que si a Estados Unidos le va bien económicamente a México le va bien y no es un caso específico de México, sino, que la estrecha relación se asocia con todo Latinoamérica. Dentro de la economía nacional de México es un país que la mayor parte de su producción industrial y manufacturera se envía a Estados Unidos. Al estallar la crisis hipotecaria, las instituciones financieras no conocían la cantidad de pasivos netos que se encontraban fuera de balance, por lo que, el crédito se paralizo con lo que se causó una pérdida de la confianza de los inversionistas, falta de compra de bienes y servicios, lo que llevo a la caída de la producción, por lo tanto una falta de circulación de la moneda (Juárez *et al*., 2015: 130).

Por lo tanto, las afectaciones en México de la crisis fue la retirada de capitales del país, lo que llevo a pérdida de producción y esto a la pérdida de plazas laborales. Por lo que objetivo de este artículo es el de comparar las Poblaciones Económicamente Activas (PEA) de hombres y mujeres de México en los años 2005 a 2011, debido a que se tiene la hipótesis de que la crisis económica de 2008 hizo que la PEA ocupada de hombres y mujeres en México disminuyera, pero en hombres mantuvo un crecimiento pequeño mientras que las mujeres sí hubo un decrecimiento como tal.

Metodología

La presente investigación es para dar una descripción del fenómeno de cómo se comporta la ocupación en el periodo de crisis mencionado, por lo tanto, al dar una descripción de algo, no es necesaria la experimentación, en consecuencia, este

documento es una investigación no experimental. La información obtenida para la realización de este artículo se tomó del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD) este sistema es dependiente del INEGI (2017), esta información se desprende de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la cual tiene una población variante correspondiente a los años en los que se aplicó la encuesta. La muestra cuenta con un tamaño de 120.260 viviendas la cual se realiza de manera trimestral en las 32 entidades del país, dentro de estas 32 entidades se toman 3 segmentos a analizar como muestra, a las ciudades con más de 100 mil habitantes, a un complemento urbano y a una muestra rural, con lo que se evita que la muestra sea sesgada a un solo sector de la población (INEGI, 2007: 59).

De la encuesta mencionada se desprenden los indicadores de ocupación y empleo, los cuales para este artículo se analizan como variable independiente las relacionadas con la población; en esta variable se encuentra a la población de 15 y más años como reflejo del crecimiento poblacional, debido a que es una referencia a la tendencia que debería de mantener los demás indicadores, y en el segundo lugar se encuentra la población de 15 y más años económicamente activa, como punto de referencia a la población que se encuentra en condiciones de desarrollar un empleo. Como variables dependientes se encuentra la población económicamente activa ocupada según su sexo, como los lugares de trabajo que están siendo desarrollados por hombres y mujeres (cuadro 1).

Cuadro 1. Mapa de variables

Variables	Dimensiones	Indicadores
I Población	Cantidad de personas	Población de 15 y más años
	Cantidad de personas que pueden trabajar	Población de 15 y más años económicamente activa
D Ocupación y empleo	Personas ocupadas (masculino)	PEA ocupada (hombres)
	Personas ocupadas (femenino)	PEA ocupada (mujeres)

Fuente: Elaboración propia.

La información, fue el separada por años (la ENOE se empezó a aplicar desde 2005 por lo tanto desde esta época se empezó a tener registro de esta información) desde 2005 hasta 2011, después se hizo la sumatoria de los 31 estados del país, los cuales son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán, Zacatecas. Una vez hechas la sumatoria de los 7 años con cada uno de los 32 estados, se pudo obtener el crecimiento anual de cada uno de los indicadores.

Resultados

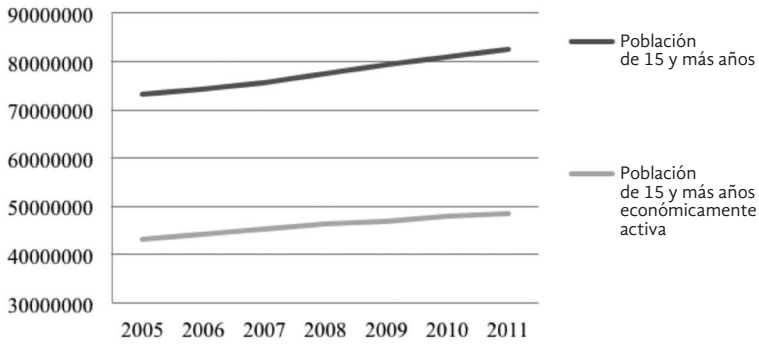
Los resultados obtenidos se analizan en dos conjuntos de información según su tipo de variable, en esta primera parte se analiza la población de 15 años y más, y la PEA. En la primera se observó que se mantiene un crecimiento sostenido de 2,7% anual dando el crecimiento más grande en 2009 con 2,53% y el crecimiento más pequeño de 1,66% en 2006. En cuanto a la PEA de manera general en los 12 años mantuvo un crecimiento de 1,99%, el crecimiento más grande fue en 2006 con 2,80% y el más pequeño en 2011 con 0,91%. En ambos casos los crecimientos numéricos crecen de manera de manera paralela, pero es en el crecimiento porcentual anual donde suceden las diferencias más notorias. Es necesario hacer notar que en los 7 años de 2005 a 2011 la población de 15 años y más no presentó un crecimiento negativo al igual que la PEA (cuadro 2, gráficos 1 y 2).

Cuadro 2. Datos de la variable dependiente

	Población de 15 y más años	Crecimiento anual en %	Población de 15 y más años económicamente activa	Crecimiento anual en %
2005	73.074.978		43.099.847	
2006	74.290.117	1,66	4.430.6012	2,80
2007	75.840.098	2,09	45.314.888	2,28
2008	77.473.354	2,15	46.453.196	2,51
2009	79.435.304	2,53	46.977.904	1,13
2010	81.026.517	2,00	48.069.274	2,32
2011	82.627.110	1,98	48.505.168	0,91
Promedio total	2,07		1,99	

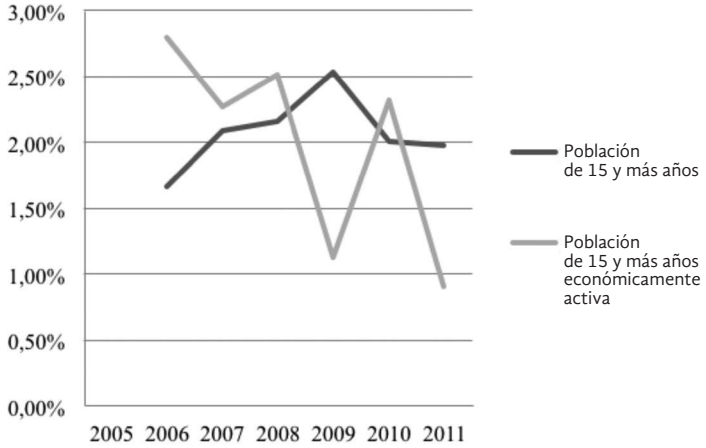
Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD 2017.

Gráfico 1. Datos de la variable dependiente



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD 2017.

Gráfico 2. Datos de la variable dependiente



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD 2017.

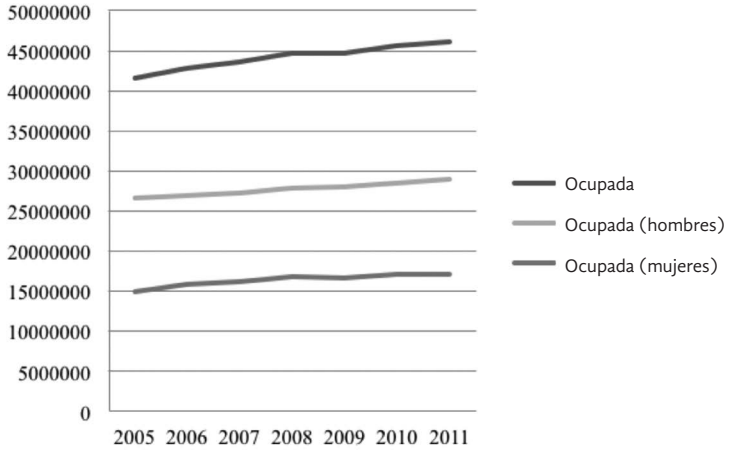
Con respecto a la variable dependiente, se encuentra que la PEA ocupada de 2006 aumentó en 785.189 personas ocupadas, lo que refleja un aumento del 1,8% en ese periodo, sin embargo, representa una caída de 1,3% con respecto al periodo anterior; en 2008 aumenta 1.125.840 personas ocupadas, lo que representa un aumento del 2,6%. el asunto de este análisis se refiere a la crisis de 2008, por lo que se ve reflejado este efecto hasta 2009, en el cual este periodo se ven disminuidos en un 0,1% las personas ocupadas, lo que representa la pérdida de 24.581 personas ocupadas. Sin embargo para 2010 aumenta en un 896.955 personas ocupadas, un incremento de 2,1% (cuadro 3 y gráfico 3).

Cuadro 3. Datos de la variable dependiente

	Ocupada	Crecimiento anual en %	Ocupada (hombres)	Crecimiento anual en %	% con respecto a la población ocupada	Ocupada (mujeres)	Crecimiento anual en %	% con respecto a la población ocupada
2005	41.441.076		26.597.801		64.2%	14.843.275		35,8
2006	42.740.936	3,1	26.913.995	1,19	63.0%	15.826.941	6,6	37,0
2007	43.526.125	1,8	27.286.572	1,38	62.7%	16.239.553	2,6	37,3
2008	44.651.965	2,6	27.882.320	2,18	62.4%	16.769.645	3,3	37,6
2009	44.627.384	-0,1	28.010.008	0,46	62.8%	16.617.376	-0,9	37,2
2010	45.524.339	2,0	28.421.331	1,47	62.4%	17.103.008	2,9	37,6
2011	46.005.815	1,1	28.934.497	1,81	62.9%	17.071.318	-0,2	37,1
Promedio total		1,8		1,4	62.7%		2,4	37,3

Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD.

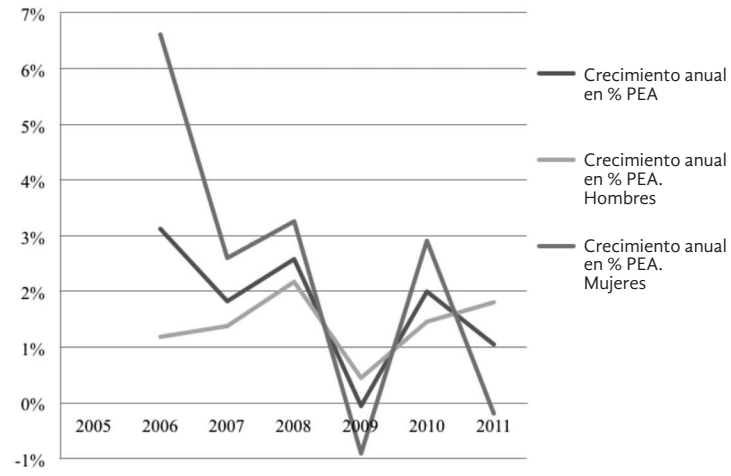
Gráfica 3. PEA ocupada



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD 2017.

Por otro lado en las personas ocupadas hombres, en 2006 dio un aumento de 316.194, un crecimiento del 1,19%; en 2007 creció en 1,38%, un aumento de 372.577 con respecto al periodo anterior; para 2008 momento antes de la crisis, se dio un aumento de 2,18% el más alto del periodo estudiado, con un crecimiento de 595.748 personas ocupadas, para 2009; cuando ya se reflejan los efectos de la crisis se da un crecimiento con 0,46% dando 127.688 personas masculinas ocupadas; en el 2010 se da un crecimiento de 1,47% con lo cual aumenta 411.323 los hombres ocupados (cuadro 3 y gráfico 4).

Gráfico 4. Crecimiento anual de la PEA ocupada

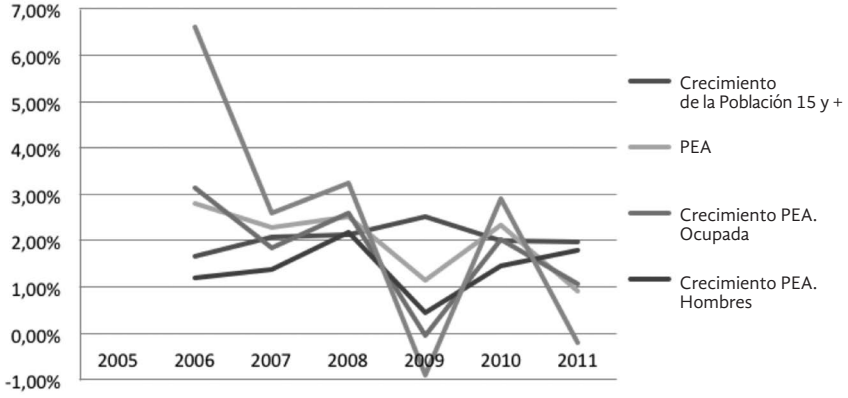


Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD 2017.

Con respecto a las mujeres ocupadas en 2006 se dio un crecimiento del 6,6% un aumento de 983.666 mujeres ocupadas, para 2007 se dio un incremento del 2,6% lo cual representó un aumento de 412.612 en la ocupación femenina. Para 2008 en el justo antes de que se vean las consecuencias de la crisis la PEA femenina tuvo un incremento de 530.092, lo cual representa un aumento del 3,3%; en 2009 se cayó la ocupación de mujeres en un 0,9%, una disminución de 152.269; sin embargo, para 2010 se recupera y crece en un 2,9% aumentando en 485.632 mujeres ocupadas (cuadro 3 y gráfico 4).

Al realizar una comparación entre las dos variables se puede observar que el comportamiento de las 4 variables es similar antes y después de 2009, sin embargo, en 2009, las variables de PEA, PEA ocupada, PEA ocupada hombres y PEA ocupada mujeres tuvieron un crecimiento bajo, a excepción de la PEA ocupada femenina, que tuvo crecimiento negativo. Pero el crecimiento de la población no se detuvo, lo cual significa pérdida de puestos de trabajo y a su vez de calidad de vida.

Gráfico 5. Comparación entre las 4 variables



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD 2017.

Conclusiones

Si bien el estado a través de los derechos humanos establece condiciones mínimas de vida, para que una persona pueda vivir de manera digna, hay condiciones exteriores que pueden mermar estas condiciones mínimas de vida, los derechos humanos establecen, que todas las personas deben de tener acceso a un trabajo bien remunerado, que te permita a través de la remuneración, alcanzar un nivel de vida digno, y por lo tanto le lleve a desarrollarse dentro de la sociedad.

Como se puede observar en los resultados, las afectaciones de la crisis en 2008 fueron diferentes para hombres y para mujeres, aunque la población mantuvo su crecimiento

constante, el empleo femenino remunerado se vio disminuido. Tanto como para hombres y mujeres los puestos de trabajo se vieron rescindidos por sanear las cuentas empresariales, lo que dejo en una situación de vulnerabilidad a los afectados.

Si bien se perdieron personas ocupadas en este periodo, fueron absorbidas por la PEA ocupada femenina, con lo que las condiciones de desigualdad se siguen perpetuando, a pesar de los esfuerzos por parte del estado para brindar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. Por lo tanto fueron las mujeres quienes se vieron en una situación de vulnerabilidad, al perder su fuente de ingresos, y los derechos sociales que conlleva el trabajo, como seguridad social, fondos para vivienda, servicios de salud, fondo para el retiro. Los puestos menos indispensables, son los que al momento de realizar recortes de personal son cortados, por lo tanto se puede inferir que a pesar de la búsqueda de la igualdad, las mujeres siguen desempeñando puestos menos vitales que los hombres. Es necesario establecer un precedente en el hecho de que la PEA ocupada femenina es más sensible a los cambios económicos, esto se argumenta en base a que los cambios de la PEA ocupada femenina son más bruscos que la PEA masculina. Con lo cual nos dice que al ser más sensible a los cambios puede generar condiciones de desigualdad.

Estas situaciones de vulnerabilidad, pueden llevar a una pérdida de la calidad de vida. Por lo tanto es necesario que por parte del estado se proteja al empleo femenino en momentos de crisis debido a que serán las primeras en ser rescindidas de su empleo. De igual manera es necesario hacer el llamado al estado para que establezca condiciones de verdadera igualdad entre hombres y mujeres dentro de la PEA ocupada, debido a que si bien ha venido en aumento, es necesario que se incentive más el empleo femenino con puestos vitales y remunerados de manera justa.

Bibliografía

CASAS, C. (2017): *Análisis de la desigualdad social en Puerto Vallarta Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (1917): "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Congreso de la Unión*, Ciudad de México, p. 128.

ELIZAGA, J. (1964): *Poblacion económicamente activa,* Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [Disponible en http://archivo.cepal.org/pdfs/1964/S6400114.pdf].

GÓMEZ, F. (2003): *El derecho al desarrollo: entre la justicia la solidaridad*, Bilbao, Universidad de Deusto, p. 10

INEGI (2007): *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, Aguascalientes (México), INEGI.

— (2015): *Glosario*, Aguascalientes (México), INEGI. [Disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem07/texcom/glosario/glosario.htm].

— (2017): *Sistema de Información Municipal y Base Datos*, Aguascalientes (México), INEGI. [Disponible en http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=33&Backidhecho=553&Backconstem=552&constembd=171&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27].

JUÁREZ G.; SÁNCHEZ A. y ZURITA J. (2015): "La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México", *Contaduría y Administración*, 60, pp. 128-146.

LEGAZPE, N. (2015): "Mujer, trabajo y familia en España", *El Trimestre Económico*, pp. 328, 873-896.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2017): *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, Nueva York, ONU. [Disponible en http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2014): *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. [Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_243965.pdf].

PACHECO, L. (2012): "La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de proteccion social", *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 29, pp. 108-129.

12

Desigualdades de género en crisis humanitarias

Gender inequalities in humanitarian crises

DANIEL BOYANO SOTILLO*

PALABRAS CLAVE
Crisis; Humanitaria; Desigualdad; Mujeres; Género.

RESUMEN En los últimos años se han incrementado las crisis humanitarias, a lo que hay que sumar la falta de recursos públicos para trabajar en prevención y en ayuda posdesastre debido a la crisis económica, afectando esta situación en mayor grado a las mujeres. Para analizar este escenario, este artículo hace una aproximación a las desigualdades de género durante crisis humanitarias en el mundo, seguido de un somero análisis de la respuesta de las mujeres ante los desastres, para concluir con un resumen de buenas prácticas que se vienen llevando a cabo en todo el mundo y que están en camino de institucionalizarse.

KEYWORDS
Crisis; Humanitarian; Inequality; Women; Gender.

ABSTRACT In the last few years, humanitarian crises have increased, and in addition to it, the lack of public resources invested on prevention and post-disaster recovery after the financial crash, have further affected women. In order to discuss such scenario this article approaches gender inequalities during humanitarian crises around the world, followed by a brief analysis of women's responses to disasters and finishes with a summary of good practices that have been taking place all over the world and which are on their way to become institutional.

MOTS CLÉS
Crise; Humanitaire; Inégalité; Femmes; Genre.

RÉSUMÉ Ces dernières années, les crises humanitaires ont augmenté, c'à quoi il faut ajouter, à cause de la crise économique, le manque de ressources publiques dédiées à la prévention et à l'aide post-catastrophe, affectant davantage la situation des femmes. Pour analyser ce scénario, cet article se propose d'envisager les inégalités entre les sexes lors des crises humanitaires dans

* **Daniel Boyano Sotillo** es geógrafo ambiental, especialista en ordenación del territorio y medioambiente, y en gestión de riesgos naturales y cambio climático. Posee una Maestría en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria. Es consultor UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y profesor de Interpretación y Educación Ambiental.

le monde, suivi d'un analyse de la réponse des femmes aux catastrophes et il conclut avec un résumé des bonnes pratiques qui se déroulent actuellement à travers le monde et qui sont en train de s'institutionnaliser.

Introducción

Las crisis humanitarias se han agudizado en las últimas décadas debido al incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario en muchos conflictos bélicos y al aumento de desastres de origen natural a causa del cambio climático. Dichas crisis humanitarias afectan a todas las personas, pero su impacto obedece, en gran medida, al grado de exposición y vulnerabilidad. La vulnerabilidad está estrechamente relacionada con la desigualdad entre grupos sociales, y entre esas diferencias aparecen las de género. Esta circunstancia supone un problema para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de violar los derechos humanos de las mujeres, por lo cual proyecta retos que deben ser resueltos de inmediato.

Las crisis humanitarias afectan y terminan con la vida de más mujeres que hombres, siendo especialmente vulnerables al partir de una situación inicial de desigualdad. Según las Naciones Unidas, más de la mitad de las muertes maternas, embarazo o parto, ocurren en situaciones de emergencia humanitaria y todas las formas de violencia de género contra las mujeres y niñas alcanzan su punto máximo durante crisis humanitarias. Asimismo, los índices de violencia que sufren las mujeres se incrementan en situaciones críticas: más agresiones sexuales, crece el número de matrimonios infantiles forzados, mayor abandono escolar de las niñas y menor probabilidad para las mujeres en su acceso a la tierra. Nos encontramos casos alrededor de todo el mundo; por ejemplo, en Jordania, en la actualidad, aproximadamente en una de cada cuatro bodas de refugiados sirios la novia es menor de 18 años. En Gaza aumenta la violencia de género después de cada ofensiva de Israel, lo mismo ocurre en República Árabe Saharaui Democrática con los ataques de las fuerzas armadas marroquíes. Pese a ello, muchas agencias humanitarias aún consideran secundaria la incorporación del enfoque de género, quedando de manifiesto en los reducidos fondos destinados a solucionar este problema.

Hay que contextualizar recordando que el capitalismo neoliberal utiliza las crisis humanitarias para poner en marcha rápidamente cambios radicales en la economía y la política, en un momento en que la población se encuentra colapsada por la crisis, se muestra incapaz de oponerse a dichos cambios.

Sin embargo, como veremos más adelante, las mujeres en este contexto tienen gran experiencia para romper el *shock* y generar estrategias, principalmente a nivel micro. La doctrina del *shock* desarrollada por Naomi Klein se centra en cómo los promotores del sistema socioeconómico actual se aprovechan de los desastres naturales y las crisis

políticas (terremotos, tsunamis, ataques terroristas, colapso del mercado, golpes de estado, conflicto bélico…) para colocar a la población en un estado de *shock* colectivo y poder aplicar sus medidas sin impedimento.

Desigualdades de género durante crisis humanitarias en el mundo

En diferentes casos de crisis humanitarias en todos los rincones del mundo podemos observar un significativo incremento en los niveles de violencia contra las mujeres y niñas, en especial, violencia sexual, abusos y violencia por parte de la pareja o familiares, lo que tiene un alto impacto en su salud integral. Desafortunadamente, es común un aumento en los niveles de violencia doméstica y sexual después de eventos catastróficos, sumado a que a menudo hay escasez de provisiones de anticonceptivos, lo que lleva al incremento de embarazos no deseados, el contagio de enfermedades y abortos en condiciones de riesgo. En estos contextos se produce la descapitalización económica de las mujeres y la reducción de su participación en actividades productivas, debido a que suelen dedicarse a las tareas de emergencia con un incremento de los trabajos de cuidados no remunerados, a pesar de que también son las encargadas de recuperar los medios de subsistencia familiar. Este trabajo de cuidados aumenta cuando se interrumpen o destruyen los sistemas de apoyo tales como guarderías, centros de personas de edad avanzada, escuelas, clínicas, transporte público y redes familiares. Del mismo modo el trabajo de cuidado tiende a dilatarse durante largos periodos de tiempo, ya que la infraestructura social y de vivienda, una vez devastada, tarda en volver a su funcionamiento normal. Además, cuando el nivel de daño es muy grande, las familias se ven obligadas a refugiarse en espacios que quedan habitables de sus viviendas, hacinados en casa de familiares, en alojamientos temporales, en pabellones de deporte o en zonas alejadas ocupadas mediante diferentes fases de invasión o realojamientos oficiales, aumentando en todos los casos la vulnerabilidad de las mujeres.

La discriminación e inequidad social previa a las crisis humanitarias afecta directamente a la vida de las mujeres al restringir su acceso a la propiedad de la tierra, la organización, la educación, la salud, la vivienda, la información y la participación política. La propia Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de la ONU (CEDAW) define la discriminación como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo" que dé como resultado la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres. Estas desigualdades de género incrementan la situación de riesgo de las mujeres con respecto a la de los hombres, por ello se puede decir que las crisis humanitarias exponen y hacen visible la disparidad existente, y es que las mujeres son más vulnerables a los desastres debido al papel que les ha asignado la sociedad en la que le ha tocado vivir. Esto queda de manifiesto a lo largo de todo el mundo y los siguientes ejemplos son solo una reducida muestra de ello.

La reciente crisis humanitaria en la Ciudad de México debido al terremoto de 2017 afectó a su población de manera desigual. El número de mujeres muertas por el terremoto casi duplica el de hombres. De las 198 personas fallecidas en la capital, solo 71 son varones, mientras que 127 son mujeres. La hora en la que sucedió el terremoto, las 13:14, aporta un dato clave para explicar esta disparidad de cifras, más mujeres en casa realizando trabajo doméstico.

En Ecuador, la erupción del volcán Tungurahua en 2006, confirmó que las mujeres tienen menos acceso a los recursos centrales para la recuperación tras procesos posteriores a los eventos catastróficos, tales como trabajo y capacitación, participación en instancias de decisión, control de la tierra, acceso a recursos económicos como créditos. La situación de emergencia trajo consigo tensión dentro de la familia, incremento del trabajo de la mujer dentro del núcleo familiar, quedando reducido o desapareciendo el tiempo para ella misma sobrecargando su salud mental y física. Durante y después del desastre, las mujeres se encargaron de recomponer la estructura de su familia, atender a hijas, hijos, padres ancianos y otras personas que dependían de su apoyo. A menudo quedaban solas, pues su pareja salía de inmediato a buscar empleo fuera del área afectada.

También en Ecuador, pero en la costa, durante el fenómeno el Niño de 1997-1998, con el incremento de las lluvias y dificultades para conseguir agua potable por el colapso de pozos o destrucción de tanques, las mujeres tuvieron que desplazarse a mayores distancias para conseguir agua. Asimismo, las mujeres vieron aumentadas sus responsabilidades al interior del hogar, la que de por sí ya era muy elevada por la tradicional división sexual del trabajo.

En el continente africano, la invasión de 2012 en el norte de Malí por los rebeldes y los grupos islamistas dejó a más de medio millón personas desplazadas, la mayoría de ellas mujeres y niñas. Ellas fueron excluidas de los grupos de decisión que marcan los lineamientos de respuesta que influyen en su capacidad y en la de su comunidad para recuperarse de una crisis. Las mujeres deberían haber estado incluidas en la adopción de decisiones referentes a las formas de asistencia, los medios de ayuda, y la provisión de protección y de posibilidades de empoderamiento económico y social que necesitan para poder actuar como agentes del cambio.

En Asia en el año 1991, durante los desastres causados por ciclones en Bangladesh, el 80% de las personas que murieron eran mujeres, es decir 100.000 aproximadamente. Porcentajes análogos aparecen en el terremoto de Haití de 2010. Y en 2004, en Sri Lanka, fue más fácil para los hombres sobrevivir durante el tsunami porque solo se enseña a nadar y a escalar a los árboles a los niños. Esta circunstancia social significa que las niñas y mujeres en Sri Lanka tienen escasas opciones de sobrevivir en desastres vinculados a inundaciones futuras.

Las mujeres son más propensas a sufrir desnutrición en momentos concretos porque tienen necesidades nutricionales específicas cuando están embarazadas o

amamantando, pero algunas culturas tienen jerarquías alimentarias. Por ejemplo, en el sur y el sureste de Asia, más de la mitad de las mujeres en edad reproductiva están por debajo de su peso normal y el 80% de las mujeres embarazadas tienen deficiencias de hierro. En caso de crisis humanitarias, la condición nutricional determina la capacidad de sobrevivir.

Los países del norte tampoco se libran de desigualdades en crisis humanitarias. Un caso destacado ocurrió durante la emergencia causada por el huracán Katrina en Estados Unidos en 2005, donde la mayor parte de las víctimas atrapadas en Nueva Orleáns eran mujeres afroamericanas con sus hijos, el grupo social más pobre en esa zona del país.

El continente europeo también tiene múltiples ejemplos de desigualdades en crisis humanitarias, pero el más destacable de las últimas décadas es la guerra de la ex Yugoslavia, donde la violación a mujeres y niñas era una de las herramientas principales para conseguir la victoria. Las violaciones cometidas en tiempos de guerra tienen como objetivo aterrorizar a la población, destrozar a las familias y transformar la estructura étnica de la siguiente generación. A veces, también se cometen para impedir la procreación de la comunidad atacada acompañada de castraciones forzadas.

En España se observan realidades de riesgo para las mujeres refugiadas que proceden de crisis humanitarias en sus lugares de origen, en la actualidad agravados e intentados justificar por la falta de recursos debido a la crisis económica. A pesar de que en 2009 se incluyó en la legislación española la protección para la persecución de género, hay grandes dificultades para gestionar en frontera las solicitudes de mujeres que acaban de llegar a nuestro país y tratan de acogerse al asilo denunciando violencia de género. Dentro los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) se multiplican los casos de denuncia debido a la negación de asistencia médica o psicológica, la falta de ayuda en caso de embarazo o interrupción de este, además de la paralización de tratamientos médicos como el del VIH, amenazas de contenido sexual, les obligan a realizar trabajos de limpieza, o la vigilancia impropia de lavabos y dormitorio por parte de funcionarios.

Por todo ello es necesario registrar información y elaborar estadísticas en forma desagregada por sexo, edad y diversidad social existente para poder atender grupos focalizados ya que las estadísticas generales ocultan la situación de grupo específicos que pueden ser más vulnerables en crisis humanitarias.

Respuesta de las mujeres ante las crisis humanitarias

Las crisis humanitarias a menudo proporcionan a las mujeres una oportunidad única de cuestionar y cambiar su posición en la sociedad ya que han demostrado ser indispensables en esos momentos.

Durante eventos adversos las mujeres han contribuido a paliar sus efectos mediante la construcción de casas y albergues, cavando pozos y canales, remolcando agua, montando cocinas comunitarias, lavando ropa, cuidando del grupo familiar, dando apoyo emocional, manteniendo las relaciones familiares y cuidando enfermos, haciendo todo este trabajo sin ninguna remuneración económica. Por otro lado, a menudo, en contra de los deseos de los hombres y sin reconocerles esta labor, las mujeres han estado dispuestas y han demostrado ser capaces de asumir un papel activo en tareas que la sociedad consideraba masculinas. Esto puede ayudar a cambiar la percepción social de la capacidad de las mujeres ya que son más eficaces en la movilización local para responder a los desastres, además de formar grupos y redes sociales que trabajan para satisfacer las necesidades más urgentes de la población local.

En cuanto a la disminución de riesgos de desastres y la ayuda de emergencia desde la perspectiva de género, inmediatamente después de un desastre, prevalece lo urgente y las inquietudes de género se ignoran o se desechan como irrelevantes. No se deberían desaprovechar las oportunidades que las crisis humanitarias ofrecen para cambiar roles de género. Una visión cerrada a las consecuencias de un desastre conduce a un foco netamente físico, las realidades sociales son pasadas por alto.

Por otra parte, la mayoría de los esfuerzos de ayuda son concebidos para toda la población de un área afectada durante la crisis humanitaria, sin embargo, cuando dependen de las estructuras existentes de la distribución de recursos, que reflejan la estructura patriarcal de la sociedad, las mujeres son marginalizadas en su acceso a la ayuda. Además, en muchos casos la falta de planificación y de coordinación de la respuesta inmediata a las crisis humanitarias y el desarrollo a largo plazo, hace que los medios asignados a la preparación para desastres sean sacrificados a favor de los esfuerzos de respuesta.

El incremento del número de crisis humanitarias y de sus fatales consecuencias, ha puesto de manifiesto la evidente relación que existe entre desarrollo humano, la vulnerabilidad diferenciada de la población y el de riesgo de desastre, así como la necesidad de abordar la dimensión de ayuda humanitaria, como condición para el logro de los objetivos de reducción de desastres.

Buenas prácticas en crisis humanitarias

A pesar de todo lo anterior se abre una ventana a la esperanza ya que en los últimos años ha aumentado la atención a los efectos en crisis humanitarias, generando un crecimiento de perspectivas sobre el tema. Diferentes autoras y autores han traído un enfoque de género al análisis de la gestión de riesgos con resultados interesantes. Estos estudios demuestran que las mujeres son las más afectadas durante crisis humanitarias, generalmente como resultado de la posición inferior que ocupan en la sociedad. Las mujeres forman una parte transcendental de los esfuerzos de

mitigación y respuesta a los desastres, actuando dentro de sus roles tradicionales o trascendiéndolos.

Hasta el momento en que se crearon los Tribunales Penales Internacionales (Ruanda y antigua Yugoslavia) para juzgar los crímenes cometidos durante ambas guerras, las violaciones de mujeres acontecidas durante el conflicto se trataban como violaciones del derecho internacional. No obstante, son delitos no individuales, sino planificados y dirigidos a causar daño a las mujeres como arma de guerra. Actualmente, la violación en conflictos se considera persecución por razón de género y crimen contra la humanidad.

Hasta hace dos décadas tampoco se incluían programas de salud sexual y reproductiva en el inicio de la intervención en emergencias. Ahora se introducen de forma sistemática desde el primer momento de cualquier operación. Entre los compromisos básicos de la Cumbre Humanitaria Mundial organizada por las Naciones Unidas en mayo de 2016 en Estambul, aparece el garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva; asegurar la programación de actividades humanitarias con enfoque de género; adoptar un enfoque mundial coordinado para prevenir la violencia a causa de género y darle solución; empoderar a las mujeres y a las niñas como lideresas y agentes del cambio; y ejecutar las políticas humanitarias sobre el empoderamiento y los derechos de la mujer.

La cumbre simboliza una referencia en el proceso de afianzamiento y progreso de la acción humanitaria. A pesar de ello, lo alcanzado y acordado, finalmente, resulta muy limitado, frente a las necesidades y amenazas que determinan las crisis del mundo. Su verdadero éxito, se daría si se consolidara la agenda establecida en Estambul y que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se consideraran con un enfoque transversal ya que afectan a la mitad de la humanidad. Para que se produzcan cambios reales, la agenda humanitaria de Estambul también debería tener un enfoque transformador que discuta las causas que perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres y sus compromisos deberían ligarse con la Agenda de Desarrollo y Construcción de Paz. La Agenda de Beijing para la Acción Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres Sensibles al Género adoptada en la Conferencia Internacional sobre la Reducción del Riesgo de Género y de Desastres en 2009 en Beijing, marca el camino para continuar, recomendando nueve acciones alcanzables, aunque todavía no se han desarrollado. También algunas ONG han comenzado a trabajar con enfoque de género a pequeña escala durante crisis humanitarias, repartiendo ropa interior, compresas y gel desinfectante. Igualmente se están fortaleciendo los talleres de capacitación en albergues de alojamiento temporal para prevenir la violencia contra las mujeres.

En el actual conflicto de Siria, que continúa en 2018, diferentes ONG vienen apoyando activamente programas de dinero por trabajo y otras medidas de empoderamiento económico de las mujeres en los campamentos de refugiados de Jordania y Líbano,

evaluando también las necesidades de las solicitantes de asilo que llegan a Serbia y Macedonia.

Durante las actividades emprendidas en respuesta a los terremotos de Nepal en abril y mayo de 2015, ONU-Mujeres trabajó de manera coordinada con el gobierno, otros organismos de la ONU y grupos de mujeres para resaltar las necesidades particulares de las mujeres y niñas, y promover su papel en la recuperación, reconstrucción y desarrollo de sus comunidades.

Por otra parte, algunos estados han comenzado a trabajar sobre las desigualdades de género, por ejemplo, Ecuador estableció en la Constitución de 2008 que el "régimen de desarrollo" deben garantizar el Buen Vivir o Sumak Kawsay, haciendo hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la convivencia armónica con la naturaleza (art. 275). Establece la eliminación de la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres productoras en el acceso a los factores de producción (art. 334); la redistribución y la eliminación de privilegios o desigualdades en el acceso a ellos (art. 332); y la garantía de la "igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para administración de la sociedad conyugal" (art. 324).

Conclusiones y recomendaciones

Es imprescindible promover la cultura de la prevención, generar información y aplicar metodologías de análisis requeridas por las personas responsables de la acción humanitaria para tomar decisiones antes y después de la ocurrencia de eventos adversos que desemboquen en crisis humanitarias. Esto debe hacerse con base en un mejor conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, para tomar medidas preventivas y orientar las respuestas durante la emergencia, la recuperación y la reconstrucción. Estas medidas deben considerar la perspectiva de género ya que las actuales crisis humanitarias podrían mitigarse considerablemente, al manejarlas con equidad, con decisión y con solidaridad entre todos los grupos sociales. Por ello se debe enfocar la gestión de riesgos con una perspectiva de equidad de género basada en principios de igualdad, justicia y derechos humanos que eliminen toda situación de discriminación contra las mujeres. Urge la inclusión de niñas y mujeres en políticas de igualdad en crisis humanitaria debido a su gran capacidad de resiliencia y capacidad de respuesta y actuación en las crisis humanitarias.

Después de un desastre, prevalece lo urgente y las inquietudes de género se ignoran o se desechan como irrelevantes. La oportunidad que otorga una situación de desastre para cambiar los roles tradicionales de género se desaprovecha si las personas que toman las decisiones ignoran el enfoque de género. Se puede concluir que los actuales desastres podrían mitigarse considerablemente si son manejados con un criterio de equidad.

Bibliografía

BOYANO, D. (2008): *La cooperación y la ordenación del territorio para el desarrollo regional en Centroamérica. Caso de El Salvador*, tesina de postgrado XXXIII COTma, Madrid, Editorial FUNDICOT.

ENARSON, E. (2000): "Gender and Natural Disasters", *IPCRR Working Paper*, 1, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

KLEIN, N. (2010): *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós.

LARIOS, M. (1999): *Género y desastres, una perspectiva en cons-trucción*, San Salvador, CEPRODE.

VV AA (2003): *Handbook for Estimating the Socio-Economic and Environmental Effects of Disasters*, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and The Caribbean.

otros temas

13

Activando el conocimiento en la cooperación internacional para el desarrollo

Activating knowledge in International Cooperation for Development

CARLOS MERINO MORENO*

PALABRAS CLAVE
Cooperación internacional; Gestión del conocimiento; Estrategia; Paradigma; Retos.

RESUMEN El sector de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) está atravesando un momento de profundo cambio caracterizado por un paradigma nuevo relacionado con la creación de valor compartido que se basa en dinámicas de reflexión, aprendizaje, creatividad e innovación, procesos en los que se pone de manifiesto la importancia del activo "conocimiento".

KEYWORDS
International cooperation; Knowledge management strategy; Paradigm; Challenges.

ABSTRACT The sector of the International Cooperation for Development is going through a moment of profound change characterized by a new paradigm related to the creation of shared value that is based on dynamics of reflection, learning, creativity and innovation, processes that reveal the importance of the "knowledge" asset.

MOTS CLÉS
Coopération internationale; Gestion des connaissances; Stratégie; Paradigme; Défis.

RÉSUMÉ Le secteur de la Coopération Internationale pour le Développement traverse un moment de profond changement caractérisé par un nouveau paradigme lié à la création d'une valeur partagée qui est fondée sur la dynamique de la réflexion, de l'apprentissage, de la créativité et de l'innovation, des processus qui montrent l'importance de l'actif "connaissance".

* **Carlos Merino Moreno** es profesor de la Universidad Autónoma de Madrid y responsable de proyectos en ICA2.

Introducción

La denominada Economía del Conocimiento (Rooney *et al.*, 2005) es una realidad socioeconómica que pone de manifiesto la relevancia del *know how* en todas las ramas de actividad, tanto públicas como privadas, dado que la sostenibilidad de las organizaciones se asocia a un comportamiento de mejora e innovación ante el que no queda otra alternativa que aprovechar el saber y el talento disponible (interno y externo). Es por ello, que las estrategias y modelos organizativos no pueden dejar al azar sus actitudes, aptitudes y capacidades, es decir, sus motivaciones e inquietudes para el cambio, sus conocimientos y sus experiencias.

Es imposible contar con un futuro sin un comportamiento estratégico que evolucione la propuesta de valor de la organización (Ostenwalder *et al.*, 2014). En este sentido, la CID representa un claro ejemplo de necesidad de dinamismo en la manera de comprender la propuesta de valor actual, asistiendo a un cambio de paradigma importante tanto por la madurez de este tipo de actuaciones como por la mayor escasez de recursos para los planes y programas asociados a la CID (Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016).

Las estrategias internacionales del sector evidencian un mayor protagonismo de la gestión del conocimiento en las agendas de reflexión institucional (UNDP Knowledge Management Strategy Framework, 2014-2017). Esta situación no es solamente la representación de una mayor relevancia de esta gestión como procesos que enriquecen la manera de hacer CID, sino también se vinculan con la necesidad de aplicar cuestionamientos de fondo en lo que deben hacer y cómo tienen que actuar las organizaciones dedicadas a esta CID.

No obstante, la inclusión de este concepto (gestión del conocimiento) no encuentra normalmente competencias adecuadas para su correcto desarrollo, de ahí que varias referencias (Nonaka y Takeuchi, 1995; McDermott, 1999; Petty y Guthrie, 2000; Bueno *et al.*, 2011; Mclnerney y Koening, 2011) y este documento traten de crear un marco general para manejar oportunamente todo el frente de actuación relativo al conocimiento en las organizaciones.

El cambio de paradigma en la CID

La CID se encuentra en un proceso de metamorfosis a nivel mundial (UNDP Knowledge Management Strategy Framework, 2014-2017) con importantes cambios en la forma de entender las dinámicas de aportación de valor, sobre todo porque bien sea por coyuntura o por madurez del marco de actuación, se está volviendo a la esencia del concepto de cooperación, es decir, "obrar juntamente con otro u otras para un mismo fin" (RAE). En muchas ocasiones la CID no se ha entendido desde

la reciprocidad que se extrae del concepto sino desde un plano más unidireccional, asistencial, de intervención (Tassara, 2011), cuestiones que se alejan del denominado por Porter "valor compartido".

Este valor compartido recibe de buena manera una serie de argumentos adicionales que ayudan a su comprensión, por ejemplo, pasar de presupuestos a acompañamiento, de planes a resultados y de actuaciones a integraciones.

Por todo ello, este paradigma pone en tela de juicio muchas de las tradicionales estrategias, modelos y formas de entender la CID, asumiendo no solo el cambio operacional sino todos aquellos planteamientos estratégicos vinculados con el estilo de dirección, que pueden chocar con todas las barreras jerárquicas, burocráticas y administrativas. Se podría hablar de un paradigma de reconstrucción creativa (Schumpeter, 1942).

Ante esta situación muchas agencias de desarrollo requieren lo que se denomina como "reinvención" y en esas están muchas de ellas con continuas iniciativas de reflexión interna y de cuestionamiento de las rutinas de dirección y gestión. Sin esta fase de análisis de la propuesta de valor y posicionamiento es imposible dotar de coherencia a un nuevo paradigma organizativo. Por este motivo ya hay proyectos que marcan la ruta a seguir, que identifican grandes ejes de trabajo para implementar dicho cambio y que, en síntesis, son los siguientes:

- Comprender la esencia del concepto "valor compartido", (Porter y Kramer, 2011) caracterizado por el intercambio, por la reciprocidad, por el reconocimiento de la "cocreación" por encima de la competencia o rivalidad, es decir, por entender que hay oportunidad para todas las organizaciones en cualquier rama de actividad existiendo múltiples posicionamientos diferenciadores, sobre todo, complementarios.
- Comportamiento más flexible y adaptable (Chakravarthy, 1982), como parte de una actitud más alineada con una propuesta de valor dinámica que huye de estándares, rutinas y rigideces. En este sentido, las organizaciones son la suma de las actitudes de sus miembros, de su cultura (Morcillo, 2006) y, por tanto, es preciso contar con su ADN asociado al cambio, a la mejora e innovación como exponentes de una conducta flexible y adaptable. Posiblemente ante una reflexión sobre el citado "valor compartido" van a surgir serios retos alrededor del ajuste de un patrón actitudinal oportuno para los nuevos tiempos. Este es uno de los "caballos de batalla" claves para avanzar en el paradigma actual.
- Exploración e innovación de nuevas realidades para la CID, asumiendo que la propuesta de valor renovado puede/debe no coincidir con las líneas tradicionales (Ostenwalder *et al*., 2014). Esto supone la existencia de inquietudes internas para la exploración e innovación. Sin lugar a dudas, en esta línea se encuentra la apuesta de futuro de las organizaciones dedicadas a la CID. Por tanto, formalizar los esfuerzos exploratorios e innovadores se antojan como prioridades para las agencias de desarrollo.

- Roles y competencias de las agencias de desarrollo, factor que surge como derivada de todos los anteriores ejes y que establece el cambio en el mapa de procesos de las organizaciones dedicadas a la CID y, por ende, en el inventario de competencias futuras que pueden distar bastante de las actuales. Esto supone trabajar en el ámbito de generación de dinámicas de aprendizaje (Nonaka y Takeuchi, 1995) (más allá de los cursos de formación) con los que poner al nivel el esquema de competencias y así atender adecuadamente los procesos de la organización. Es más, de los roles y procesos surgen los diseños de las organizaciones (y no al revés) y de los procesos (no de los organigramas) deben configurarse los perfiles de competencias.
- Nuevas alianzas y agentes, actuando como causa y efecto del nuevo paradigma en la CID (Fernández y Odriozola, 2015). De esta forma, se abren marcos relacionales novedosos tanto con actores tradicionales como con nuevos agentes. La creación de valor compartido exige la comprensión del mapa de *stakeholders*, identificando sus motivaciones, sus necesidades, sus intereses y los puntos de coincidencia donde surgen las propuestas de valor "sólido" en los que posicionan esfuerzos que, lógicamente, esperan mayor receptividad y opciones de éxito. Reflexionar sobre la "nueva CID" en el seno de los anteriores factores pone de manifiesto un potente marco de oportunidades para desplegar una estrategia de capital relacional adecuada al paradigma actual.

En general, estas cinco cuestiones articulan el escenario actual de la CID y sus efectos ya se dejan ver explícitamente en las estrategias de este sector de actividad asumiendo la gestión del Conocimiento un papel cada vez más protagonista.

La gestión del conocimiento y las estrategias de la CID

Desde los organismos supranacionales que marcan las directrices para la CID mundial, se viene indicando la relevancia que ostenta atender adecuadamente los temas de manejo de conocimiento como activo clave para poder evolucionar los modelos de actuación y hacerlos más efectivos (UNDP, 2014-2017; UNICEF Knowledge Exchange Toolbox, 2015; FAO Elearning Centre).

Existen múltiples referencias y experiencias sobre los que generar aprendizaje, y estos esquemas de aprovechamiento del saber hacer no se encuentran muy bien estructurados y atendidos en los ejes dedicados a la CID, sobre todo teniendo en cuenta los importantes niveles de rotación que caracterizan a muchas organizaciones de este sector de actividad.

De esta forma, hay un gran reto asociado a "saber lo que sabemos", "saber lo que se sabe", "preservar lo que sabemos" y "socializar lo que sabemos y se sabe". Son todas expresiones lógicas pero que, aun siendo tan claras, no encuentran en las organizaciones una capa de procesos específicos que aporte una cobertura adecuada. Sin lugar

a dudas hace falta formalizar el reto y eso solo pasa por tener en cuenta una serie de ejes de actuación específicos que las Agencias de Desarrollo vienen insertando en sus estrategias y programas, a saber:

- La integración de la gestión del conocimiento en el mapa de procesos de la organización. En este sentido, es preciso evitar la consideración de la gestión del conocimiento como un ámbito de actuación independiente, con ciertas horas en la agenda o para cuando queda tiempo. Los procesos de gestión del conocimiento se asocian al adecuado uso del saber disponible para desarrollar mejor nuestras tareas, podríamos decir que es "aprovechar lo que sabemos para mejorar lo que hacemos" (Plaz y González, 2004). Por tanto, es un marco de trabajo inherente a las actividades rutinarias, eso sí con una serie de métodos que lo promueven y agilizan.
  Normalmente las tareas suelen presentar inconvenientes, incidencias, retrasos, etc., por un mal uso del conocimiento. No obstante, para comenzar con este reto hay que tener claro el mapa de procesos de la organización (procesos técnicos y de gestión) y analizar las intersecciones con procesos de gestión del conocimiento tales como la gestión de la información externa, la gestión documental, la comunicación interna, el desarrollo de competencias, la mejora, la colaboración, la innovación, etc. Este ejercicio debe poner sobre la pista a la organización para desarrollar lo que se denomina como un "modelo de gestión del conocimiento" (Bueno *et al.*, 2006).
- Activar el conocimiento desde una doble óptica, tanto *bottom-up* como *top-down*, apostando por el valor de este conocimiento en cualquier miembro de la organización. Un adecuado uso del saber hacer viene asociado con un fuerte componente de motivación y es irrenunciable la necesidad de establecer un comportamiento "abierto" al talento (Chesbrough *et al.*, 2006) que deje fluir el compromiso y el sentido de identidad. La gestión del conocimiento se beneficia enormemente del ámbito participativo o colaborativo y las organizaciones dedicadas a la CID cuentan con muchos colaboradores des localizados que ven, sienten y conocen particularidades que pueden ser claves para la toma de decisiones.
- La fuerza de "la cuenta y razón", con la que poder establecer una cultura de visibilidad de los esfuerzos y resultados que ponga de manifiesto el valor de compartir, de ordenar, de acceder y consultar fácilmente los registros, llegar a los expertos, confiar en los datos y su integridad, etc. (Mansfield y Grunewald, 2013). Todo ello se enmarca no solo en mecanismos de comunicación sino en un comportamiento alineado con la transparencia y la orientación continua a resultados, lo que promueve un espíritu de confianza en la organización y, por ende, una mayor motivación hacia la calidad y el trabajo bien realizado. En este sentido, CID está avanzando y realizando la apuesta estratégica por dicha "cuenta y razón" para lo cual la gestión del conocimiento es un aliado de primer nivel.
- La simplificación. En línea con el desarrollo de una CID más efectiva los marcos de actuación deben buscar fórmulas más sencillas para generar el mencionado

valor compartido. De esta forma, se revisan los protocolos de trabajo para poder identificar soluciones más directas que permitan toda la desintermediación posible y que descarguen de burocracia y rigideces a los diferentes procesos (Plan Director de la Cooperación Española, 2014). Obviamente, una cultura y modelo de gestión del conocimiento ayudan sobremanera a la fluidez de esta reflexión continua que pretende simplificar las operaciones. Esta senda de cuestionamiento constructivo no debe funcionar solo ante crisis o problemas ya detonados, sino que se establece como un comportamiento proactivo que siempre encuentra una respuesta para la mejora continua.

- La organización que aprende. Las estrategias de CID resaltan la gestión del conocimiento sobre todo desde el concepto "aprendizaje" apoyando su discurso en la idoneidad y necesidad de querer una cultura y espacios para reflexionar ante logros y fracasos considerando siempre la posibilidad de obtener una lección aprendida que resulta básica para que la organización aprenda (Nonaka y Takeuchi, 1995) y mejore sus estándares y resultados. Ahora bien, es preciso entender que para conseguir que una organización aprenda el enfoque va más allá de las personas y se vincula con los procesos de socialización, transferencia y sistematización que permiten que dichas lecciones o conocimiento puedan ser aprovechados por toda la organización dado que se facilita que pueda ser compartido oral o documentalmente. Para ello, se requieren dinámicas, iniciativas y recursos en los cuales puede sostenerse el aprendizaje de la organización.

Estos cinco ejes comentados protagonizan el calado de la gestión del conocimiento en las estrategias de CID considerando la necesidad de crear un marco de actuación específico que permita implementarlo adecuadamente. Por tanto, el siguiente punto pone de manifiesto una serie de líneas de actuación que buscan articular el contexto operativo de la gestión del conocimiento para una organización dedicada a la CID.

La CID desde la óptica de los procesos de gestión del conocimiento

En muchas ocasiones los deseos estratégicos se quedan en un plan y bien sea por dejadez o por falta de competencias no se consiguen articular los objetivos y llevarlos a una dimensión práctica. En el caso de la gestión del conocimiento se van a enumerar un conjunto de líneas de actuación específica que caracterizan la implementación de la gestión del conocimiento y, por tanto, tratan de apoyar a los responsables que tengan un encargo al respecto.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

El fenómeno del aprendizaje se asocia en gran medida a estos conceptos más que al de formación. Es preciso tener una cultura de contar los logros y los errores para obtener conocimiento clave. En este sentido, la cuestión básica para su correcta

implementación se asocia a la creación de un proceso de gestión para tales buenas prácticas y lecciones aprendidas (UNDP, 2014). No es un reto de documentación, sino que se articula con una adecuada secuencia de identificación, sistematización y agenda de aprovechamiento. Es decir, estamos ante un canal de consultoría interna donde lo importante no es crear una ficha para una buena práctica o lección aprendida sino aprovechar su conocimiento, para lo que es clave que las personas asociadas a las mismas se muestren dispuestas a responder dudas y a acompañar replicaciones de buenas prácticas, etc. Esto conlleva tiempo, esfuerzo, etc., que se deben considerar al inicio para dotar a esta línea de los recursos necesarios.

Conocimiento propio y ajeno

Este asunto se podría resumir en "saber lo que sabemos y lo que se sabe". Fácil de expresar, pero muy necesitado de procesos concretos para su correcto desarrollo. Por un lado, controlar el conocimiento propio, el que atesora la organización no debe sesgar el propósito hacia lo documental. La mayoría del conocimiento que posee la organización (sobre todo el más importante) no está escrito, se encuentra en la cabeza de las personas, es de naturaleza tácita (Ribeiro, 2012). Por tanto, saber lo que sabemos nos lleva a personas y contenidos, ámbitos de actuación muy diferentes. En el caso de las personas es preciso llegar no solo al "inventario de expertos" sino a su nivel de disposición, canales e incentivos que muevan sus motivaciones a compartir. Mientras que en el marco de los contenidos estaremos ante un reto de metadatos, registro, acceso, consulta, etc., cuestiones que caracterizan a las soluciones tecnológicas que se encargan de la denominada gestión documental o de contenidos.

Y esto solo es la mitad de esta línea de trabajo dado que también es preciso controlar "lo que se sabe" asumiendo una necesidad de conexión y aprovechamiento del conocimiento que poseen personas fuera de la organización, además del uso de las fuentes relevantes y sus contenidos. Para ello se vuelve imprescindible contar con una taxonomía que facilite la identificación de conceptos sobre los que hay que configurar un sistema de monitorización o vigilancia externa (Norma UNE 166006: 2011) para lo que resultará útil la existencia de un mapa de procesos o la tarea de "saber lo que sabemos" que explicitará el ámbito de intereses específicos que tiene la organización.

Socialización

Desde los años noventa Nonaka y Takeuchi, con su "espiral del conocimiento", pusieron de manifiesto una serie de procesos esenciales que se producen en las organizaciones cuando se trata de manejar el conocimiento. Tales procesos se centran en la internalización (de explícito a tácito), la externalización (de tácito a explícito), la combinación (de explícito a explícito) y, por último, la socialización (de tácito a tácito). Dado que la mayoría de las organizaciones han confundido la gestión del conocimiento con un marco documental todos los procesos caracterizados por una parte explícita han sido trabajados recurrentemente, sin embargo, la socialización ha quedado en un marco muy informal y, por ello, no incluida en los modelos de gestión del conocimiento. Si rescatamos el anterior punto del conocimiento propio y ajeno

ya se atisba la importancia de lo tácito. El conocimiento clave no está escrito dado que se acumula con la experiencia y es difícilmente codificable en virtud de que su construcción no ha sido estructurada, no es un manual.

Por tanto, para enriquecer las dinámicas de CID desde la óptica de gestión del conocimiento es preciso estructurar los procesos de socialización para dotarles de recursos que puedan hacer productivo el intercambio y transferencia de conocimiento. En este sentido, la socialización cuenta con un componente formal e informal y los procesos deben atender a ambos considerando la importancia de crear un canal "social" tanto desde la óptica de motivaciones dirigidas por la organización como voluntarias.

Trabajo colaborativo

Más allá del escenario de la socialización se encuentra el trabajo colaborativo que ejerce de tractor de dicha socialización, además de movilizar la mejora y la innovación. La CID se caracteriza por ser una realidad de colaboración muy importante, no obstante, es preciso introducir el concepto "cocreación" (Ruiz-Moreno *et al.*, 2014) para entender lo que se pretende con el trabajo colaborativo. La cuestión no pasa porque cada agente aporte o haga su contribución, sino que haya espacios, proyectos e intereses comunes que lleven a trabajar colaborativamente para construir un resultado común entre todos. Si este planteamiento se comprende adecuadamente entonces el conjunto de colaboraciones, socios, alianzas, etc., se convierte en capital relacional dado que se caracterizará por los flujos de conocimiento que detonan. No aprovechar el esquema de relaciones desde la óptica de gestión del conocimiento es un error común y todo atiende a la ausencia de un enfoque de trabajo colaborativo en el que se pretenda la cocreación. Repensar este concepto y dotarle de recursos resulta básico para el nuevo paradigma de la CID.

Homologación

Como último aspecto general de articulación de la CID desde la óptica de la gestión del conocimiento se muestra el componente de homologación. En este caso las prácticas que se desarrollan por las diferentes unidades de una organización dedicada a la CID deben atender contextos con matices particulares, no obstante, la realidad muestra una heterogeneidad de gran envergadura que penaliza las señas de identidad colectiva. De esta forma, una buena gestión del conocimiento se caracteriza por el flujo de homologación de una base general de prácticas, partiendo de los comentarios ya realizados para el caso de las buenas prácticas y lecciones aprendidas (UNDP 2014-2017). La homologación permite sentar bases de comportamiento organizativo y un ejercicio que ordena los esfuerzos de mejora e innovación, cuestión que debe extenderse hacia el exterior dado que un apropiado sistema de benchmarking debería ayudar a conocer los estándares que se están homologando y, en la medida de que sea necesario, aprovechar las referencias exteriores para poner al nivel las prácticas propias.

Todas estas líneas de actuación permiten generar un apropiado enfoque de trabajo para articular/implementar la gestión del conocimiento en la CID desde un plano de

procesos específicos que deben comprenderse sistémicamente, es decir, trabajando todas ellas y sus relaciones. De esta forma, el plan de gestión del conocimiento para una organización dedicada a la CID debería contemplar estas cinco líneas de manera integrada.

Conclusiones

Como síntesis de lo expuesto y a modo de conclusiones finales se enmarcan una serie de cuestiones que se vinculan con la puesta en valor del conocimiento en las organizaciones dedicadas a la CID y que responden a aspectos estratégicos, de aprovechamiento y evolución.

Desde el plano estratégico las organizaciones de CID se encuentran con un nuevo paradigma en el que se requiere la gestión del conocimiento como input para la estrategia y como proceso para evolucionar su propuesta de valor, apostando por la generación de espacios de nuevo posicionamiento canalizando el desarrollo de marcos de especialización y referencia. Para ello, se antoja también necesario un espacio de *think tank* internacional que potencie ejercicios de homologación, emulación, intercambio y visión.

Desde la óptica del aprovechamiento del conocimiento se requieren procesos que permitan un mejor desarrollo de la mejora e innovación, caracterizados por criterios de agilidad en la accesibilidad y consulta para llegar de forma rápida al conocimiento. Este desafío se afronta construyendo modelos de gestión específicos con procesos y herramientas que promueva la reflexión y el intraemprendimiento.

Finalmente, desde la evolución del conocimiento se requiere trabajar el desarrollo de competencias para las nuevas propuestas de valor y los nuevos posicionamientos, además de tener en cuenta la necesidad de profesionalizar los perfiles en la propia gestión del conocimiento. La nueva CID abre nuevas oportunidades a áreas de conocimiento diferentes a las habituales además de replantear los tradicionales.

Todo este documento ha pretendido ser útil para poner bases ordenadas de reflexión y desarrollo de la gestión del conocimiento en las organizaciones dedicadas a la CID. Tener claros estos asuntos puede facilitar la adaptación plena al nuevo escenario que plantea la Economía del Conocimiento.

Bibliografía

BUENO, E. *et al.* (2006): *La eficiencia en el gobierno y la gestión de la mediana empresa*, Córdoba, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, p. 27.

— (2011): "Complexity and Chaos: A New Economic Analysis Approach of the Firm in the Knowledge Society", en M. J. López Moreno (dir.), *The Firm in the Complexity Domain*, Madrid, UNESA-Ed. Cinca, pp. 123-152.

CHAKRAVARTHY, B. S. (1982): "Adaptation: A Promising Metaphor for Strategic Management", *Academy of Management Review*, 7 (1), pp. 35-44.

CHESBROUGH, H. *et al.* (2006): *Open Innovation. Researching a New Paradigm*, Oxford, Oxford University Press.

FERNÁNDEZ, J. y ODRIOZOLA, E. (2015): "Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria", *Revista de pensamiento e historia*, 49.

MANSFIELD, W. y GRUNEWALD, P. (2013): "The use of Indicators for the Monitoring and Evaluation of Knowledge Management and Knowledge Brokering in International Development", Brighton, *Institute of Development Studies*. [Disponible en https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Knowledgeindicatorsworkshopreport8thMarch2013.pdf].

MCDERMOTT, R. (1999): "Learning Across Teams: How to Build Communities of Practice in Team Organizations", *Knowledge Management Journal*, 8 (32-36).

MCLNERNEY, C. R. y KOENIG, M. E. D. (2011): "Knowledge Management (KM) Processes in Organizations: Theoretical Foundations and Practice", *Synthesis Lectures on Information Concepts, Retrieval, and Services*, 3 (1), pp. 1-96.

MORCILLO, P. (2006): *Cultura e innovación empresarial*, Madrid, Paraninfo.

NONAKA, I. y TAKEUCHI, H. (1995): *The Knowledge-Creating Company*, Nueva York, Oxford University Press.

OSTERWALDER, A., *et al.* (2014): *Value Proposition Design*, Hoboken, Wiley.

PETTY, R. y GUTHRIE, J. (2000): "Intellectual Capital Literature Review: Measurement, Reporting and Management", *Journal of Intellectual Capital*, 1 (2), pp. 155-176.

PLAZ, R. y GONZÁLEZ, N. (2004): "La gestión del conocimiento organizativo: dinámicas de agregación de valor en la organización", *Economía industrial*, 357, pp. 41-54.

PORTER, M. y KRAMER, M. (2011): "Creating Shared Value. How to Reinvent Capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth", *Harvard Business Review*, pp. 1-17.

RIBEIRO, R. (2012): "Tacit Knowledge Management", *Phenomenology and the Cognitive Sciences*, 12 (2), pp. 337-366.

ROONEY, D. *et al.* (2005): *Handbook on the Knowledge Economy*, Cheltenham, Edward Elgar.

RUIZ-MORENO, A. *et al.* (2014): "El proceso de co-creación de valor y su impacto en la estrategia de innovación en empresas de servicios", *Intangible Capital*, 10 (2), pp. 266-293.

SCHUMPETER, J. A. (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin.

TASSARA, C. (2011): "Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas", en J. Agudelo Taborda (ed.), *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Bogotá, ELACID, pp. 15-81.

14

África en el desarrollo global

Africa in global development

ALBAN KOUAKOU*

PALABRAS CLAVE
Desarrollo; Mundialización; Plan Marshall África; Cooperación; Gobierno regional.

RESUMEN Con la mundialización fracasando en Occidente, el desarrollo africano entra en una crisis de modelo. Si la cooperación Norte-Sur aparece perjudicial en el continente, el modelo de Estado desarrollista asiático seduce. Pero la idea de un nuevo Plan Marshall para África arroja nuevas dudas e inquietudes. Existen en la actualidad algunas buenas expectativas de desarrollo africano que conviene consolidar reinventando por ejemplo el gobierno regional.

KEYWORDS
Development; Mundialization; Marshall Plan Africa; Cooperation; Regional government.

ABSTRACT With mundialization failing in the West, African development faces with a model crisis. If North-South cooperation appears harmful, Asian developmental state model seduces. But the idea of the new Marshall Plan for Africa raises new doubts and concerns. This article argues that there are actually some good expectations about African development that should be consolidated reinventing the regional government.

MOTS CLÉS
Développement; Mondialisation; Plan Marshall Afrique; Coopération; Gouvernement régional.

RÉSUMÉ Avec l'échec continu de la mondialisation en Occident, le développement africain entre dans une crise de modèle. Ces dernières années, le modèle de développement étatique des pays asiatiques fascine, relègue même la coopération Nord-Sud à un second plan. Mais l'idée d'un nouveau Plan Marshall pour l'Afrique suscite de nouvelles interrogations. Cet article met l'accent sur les espoirs tout en encourageant un meilleur progrès à travers la réinvention entre autre du gouvernement régional.

* **Alban Kouakou** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

Si el desarrollo fuese un género literario, la ayuda correspondería sin duda a la subcategoría tragedia. En 2009, Dambisa Moyo, en su obra[1], proclamaba su muerte. Años antes, Williams Easterly hacía casi lo mismo[2]. Y recientemente, Angus Deaton, el Nobel de economía en un ejercicio parecido, la condenaba[3]. Las causas de los problemas africanos son complejos y deberíamos por lo tanto tener cuidado con las soluciones simples. En África, el entorno empresarial aún no es óptimo. Las infraestructuras escasean, los Estados fallidos o frágiles abundan, el sistema bancario es casi ausente y la garantía de la propiedad privada por los sistemas judiciales aún deja mucho que desear. Debido al clima de alto riesgo (guerras, terrorismo, Boko Haram), los inversores exigen un mínimo de un 15% de beneficio sobre la inversión cuando la regla general es de un 10%. Es ilusorio creer que sin ayuda se puede sacar a los millones de africanos de la pobreza extrema. Es más, puede que la ayuda en sí no sea en muchos casos la respuesta. La inyección repentina, por ejemplo, de grandes cantidades donadas de liquidez en la economía produce inflación. La inflación en África significa el "ahorcamiento" asegurado de las numerosas familias empobrecidas y la mayoría de los economistas están de acuerdo sobre los efectos dañinos de la aplicación de teorías cuantitativas. África no podría ser la excepción. Sin embargo, si la ayuda significase el "ahorcamiento" de algunas familias, puede que, sin ella, se registrase la desaparición precoz de las mismas.

Lo anterior sugiere la necesidad de buscar el equilibrio entre la ayuda extranjera y el esfuerzo local. En ese sentido, mucho se ha hecho pero mucho queda por hacer. Por ejemplo, un continente menesteroso de ayuda urgente, como puntualizaba la revista *The Economist* en 2000, "The hopeless continent" (el continente sin esperanza), hemos pasado a ser un continente con crecimiento (*Africa rising*). Recientemente se habla de *leapfrogging* o una África emergente. La evolución en esos últimos años es simplemente extraordinaria. Pero ¿dónde situar exactamente esos progresos? ¿Se refieren al crecimiento como mercado o como fuerza socioeconómica llevadora de alguna civilización? Si nuevamente desde el G-20 se habla de un Plan Marshall para África, ¿cuál sería la concordancia entre las últimas narrativas mundiales de la bonanza económica africana y su realidad? ¿Qué lugar ocupa claramente África en la dinámica actual de desarrollo global? ¿Cómo puede esa dinámica de desarrollo transformar o mundializar las fuerzas africanas? Cómo leerse las nuevas buenas expectativas registradas en el continente, ¿un mero falso amanecer?

1 M. Dambisa (2009): *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.

2 W. Easterly (2006): *The white man's burden: why the west's effort to aid the rest have done so much ill and so little good*, Hardcover.

3 A. Deaton (2013): *The great escape: health, wealth and the origin of inequality*, Princeton, Princeton University Press.

El orden global y las crisis de desarrollo africano

Los acontecimientos de los últimos años en el mundo dan la impresión de que la mundialización puede llegar a "fracasar" en Occidente. Si después de la caída del muro de Berlín, la mundialización que se supone ayudaría a reestructurar el mundo y llevar el desarrollo a todos los rincones, fracasa en Occidente, su lugar de origen; es lógico que en el resto del mundo, incluyendo África, dejase de ser un referente válido.

El desarrollo africano en un mundo en busca de sentido

Como afirman Lamy, Gnesotto y Baer[4], ya nada funciona. Vivimos en un mundo de contraste, manifiestamente desamparado, sin orientación clara, donde, cada vez más, el tren de la mundialización misma parece descarrilarse. Inició su viaje tras la caída del muro de Berlín, como una mundialización "dulce"[5]. Se creyó que iba a cambiar el mundo. La seguridad había llegado para quedarse. Se habló incluso de fin de la historia recalcando un mundo que se había convertido definitivamente en un "océano" occidental repleto de democracia, de prosperidad infinita y de desarrollo. Los intentos de globalización de ese "océano" siguieron. Y la tercera ola de democracia llegó a África[6]. Mandela fue liberado poniendo fin al *apartheid*. Desde Sudáfrica se promovió el concepto de "renacimiento africano" que pretendía democracia y comercio próspero para toda África. Aquel sueño global de mundialización fue esperanzador mientras duró.

En 2001 entramos en una fase de mundialización dolorosa marcada por el derrumbe de las "torres gemelas" en Nueva York. Las esperanzas se convierten en ilusiones. En África, las misiones de paz (Burundi 2003 y Sudán 2004), pensadas para ser una respuesta global, permanecieron durante mucho tiempo respuesta africana antes de su recuperación por las Naciones Unidas. Los programas de desarrollo global enmarcados en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no fueron acompañados de un real seguimiento. En todas partes nacía una especie de clima de "sálvese quien pueda" que exacerbó la crisis financiera de 2007. Las viejas democracias y potencias empezaron a luchar por su propia supervivencia. Su esfuerzo conjunto era solo para eliminar amenazas o servir, por ejemplo, de cortafuego al terrorismo.

Últimamente, la mundialización parece reforzar la dinámica de delicuescencia del viejo orden mundial. En todas partes, las crisis de poder y las impotencias se multiplican. Crimea es anexado por Rusia. La efervescencia terrorista aumenta con la militarización del extremismo terrorista. Corea del Norte sigue con sus ensayos de misiles intercontinentales y avanza inexorablemente hacia el arma nuclear sin temer a nadie. En estas condiciones, bajo estas premisas, el modelo de desarrollo entra en crisis, sobre todo en lo que se refiere a África.

4 P. Lamy; N. Gnesotto y M. Baer (2017): *Où va le monde?*, París, Odile Jacob.

5 Ibídem, p. 11.

6 S. Huntington (1994): *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

El desarrollo africano, una crisis constante de modelo

Las primeras dudas nos llegan de la propia corriente capitalista o neoliberal. Si desde Adam Smith, la idea de "mano invisible en el mercado" impuso la hegemonía del mercado sobre el Estado (idea asumida y reforzada en 1990 con el Consenso de Washington), el New Deal promovido bajo el mandato de Roosevelt parecía arrojar otro tipo de mensaje. Con el Congreso de Bad Godesberg de 1959 y el Consenso de Santiago de 1998, el capitalismo parecía resumirse en tanto mercado como fuera posible y tanto Estado como sea necesario. La supervivencia del modelo parecía exigir cierta compatibilidad entre el mercado y la existencia de un Estado necesario. Lo que también se evidencia en la respuesta keynesiana a la crisis global de 2007, consolidando esa idea de Estado necesario. El caso es que esta guerra entre capitalismos o gobernanzas impulsa en África al menos tres acepciones de la cooperación al desarrollo: una cooperación perjudicial, una cooperación beneficiosa o *win-win* y una tercera vía en que el modelo mismo de Estado desarrollista asiático seduce a África.

La cooperación perjudicial

En África, la cooperación perjudicial puede entenderse de dos maneras: a) la cooperación civilizadora que privilegia el cumplimiento de los condicionantes por encima del propio desarrollo, y b) la nueva oleada hacia África que augura un nuevo reparto del continente. En efecto, más allá de la esclavitud, el pacto de Berlín de 1885, y la colonización, el precedente más sobresaliente de la cooperación moldeada en función de los intereses y visión de los actores internacionales se remonta a 1981 con el Plan Eliot Berg, un conjunto de programas de ajuste estructural.

Esos programas impuestos por el Banco Mundial cuyo cumplimiento condicionaba la ayuda o financiación de los Estados, produjeron más sufrimiento que alivio. No importa si Robert Calderisi llegase a afirmar que nunca fracasaron y que simplemente no se los dieron posibilidad de transformar o mejorar la vida de los africanos; la realidad es que se aplicaron y la pobreza con su lote de sufrimiento se extendieron todavía. Lo que exacerbó aún los fantasmas de aquella opresión y el dominio occidental de la época de la colonización. No obstante, la lógica de cooperación al desarrollo supeditada a condicionantes civilizadoras siguió.

Junto a la cooperación civilizadora, la nueva oleada hacia África también preocupa. Hasta hace poco, la presencia de potencias militares antagónicas en el cuerno de África remontaba a las rivalidades URSS-EE UU de la guerra fría. Hoy, nada más que en Djibouti se registran tres bases militares de potencias mundiales: Francia, EE UU y China. Rusia con su fuerte actividad en Oriente Medio también ha estado fortaleciendo su presencia en Sudán, Eritrea, Etiopía. India, por su parte, sospechando la fuerte presencia china en el océano índico intenta acercarse a Mauricio estrechando sus relaciones. Pero la oleada no es solo militar es también económica. Más allá de las potencias comerciales tradicionales el comercio chino con África supera los 300.000 millones de dólares. Según un informe de la consultoría Mc Kinsey, las empresas chinas en África ascienden a más de 10000. En el continente se habla incluso de

"*chinafrique*". Pero esto no supone que la competencia de otros grandes asiáticos sea menos visible, sino que la rivalidad entre Japón y China en regiones africanas es notable. El comercio con India asciende a los 30.000 millones de dólares. Los llamados Next 11, especialmente Indonesia, Corea del Sur, Pakistán están particularmente presentes. Por otra parte, el comercio con Brasil ronda los 26.000 millones de dólares. El comercio con Alemania asciende los 46.000 millones de euros. Manifiestamente, la oleada hace temer un nuevo reparto de África. Según Oxfam, el 70% de los 2,27 millones de km^2 de tierras arrendadas o vendidas desde 2001 se concentra en África Subsahariana. La preocupación es aún mayor cuando al lado de ese acaparamiento, el nuevo Plan Marshall aparece como un neoconsenso de Washington en que los países industrializados deben dictar sus condiciones a los países africanos con recursos.

La cooperación beneficiosa o 'win-win'

En cierto modo, el gran interés por África también puede considerarse beneficiosa para el continente**,** pues se traduce en inversión directa crucial para el crecimiento económico. Sin embargo, en el continente, la cooperación beneficiosa o *win-win* se refiere a la cooperación horizontal, no la vertical. En este sentido la cooperación Sur-Sur, libre de pasado colonial, es más consentida actualmente que la cooperación Norte-Sur, pues, además de asentar las relaciones sobre el respeto mutuo, persigue una especie de interés común de las partes. Asimismo, la presencia amistosa de India en África no es solo comercial, es también diplomática. India y Japón hacen suya la causa africana de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En las Naciones Unidas China busca contar con los 54 votos africanos en la causa de Taiwán. Por su parte los países de África que rechazan participar en la Corte Penal Internacional encuentran aliados en India y China que también rechazaron formar parte. Así, los lazos diplomáticos y estratégicos intensifican las relaciones de cooperación Sur-Sur.

La cooperación alcanza incluso sectores menos apreciados por los inversores. Como explica *The Economist*, unas nuevas normas para las compañías de seguro y de fondos de pensiones penalizan la inversión con rentabilidad a largo plazo como en carreteras, puertos o vías ferroviarias. Pero China, por ejemplo, no tiene ningún reparo en invertir en esos proyectos que necesita urgentemente África. Se calcula que en los últimos años China ha finalizado en el continente en torno a 1.046 proyectos, construyendo unos 2.233 km de vías ferroviarias y unos 3.530 km de autovías.

Una tercera vía, el Estado desarrollista asiático seduce a África

Más allá de la inversión asiática, en el marco de la cooperación Sur-Sur, es el modelo mismo de Estado desarrollista asiático que seduce África. En julio de 2009, con ocasión de su visita en África, Obama dijo que el continente no necesitaba hombres fuertes sino instituciones sólidas. Es cierto. Sin embargo, la cooperación Sur-Sur y el éxito resplandeciente últimamente de los países asiáticos hacen difícil no recordar a hombres fuertes como Deng Xiaoping de China, Lee Kuan Yew de Singapur, Mahathir de Malasia, Suharto de Indonesia, Park Chung-Hee de Corea del Sur, etc. En efecto, en los años 1960, Asia era un lugar de desesperanza (guerras, hambrunas,

crecimiento nulo); aparecieron esos líderes y también, repentinamente, las esperanzas de desarrollo. La tentación por seguir este modelo es cada vez más perceptible en el continente africano. Ruanda, por ejemplo, en lo económico, parece fundamentarse en la economía de mercado poniendo en práctica todos los criterios neoliberales. Sin embargo, en lo social y político aplica una dura mano de hierro confiscando e impidiendo libertades. En Sudáfrica el Congreso Nacional llegó a publicar recientemente un documento sensibilizando sobre el modelo de desarrollo a seguir: el chino. ¿Puede resultar bueno para África un desarrollo que oprime libertades?

Algunas expectativas africanas de desarrollo

A pesar de las crisis constantes de modelo, existen bastantes motivos de satisfacción con el desarrollo africano. África emerge, evidencia una clase media impresionante que protagoniza una casi revolución tecnológica.

África emerge

En la década de 2010, en casi todas partes, el relato sobre África cambiaba al de optimismo. Ciertamente, no se trataba de aquel optimismo cínico de Serge Latouche u otros como Patrick Chabal y Pascal Dalloz[7] porque había elementos formales para aducir en defensa de ese nuevo optimismo. Según los expertos, sin una clara industrialización el continente podría incluso llegar al boom económico y a la modernización gracias a las nuevas tecnologías, la era digital y el buen gobierno. Y cuando los neo-mercantilistas, como Daniel Rodrik, pedían que se matizara tales afirmaciones, se les respondía esgrimiendo el ejemplo de la India donde durante casi dos décadas el boom económico descansó sobre los servicios antes de dar progresivamente paso a la industrialización como pilar natural del crecimiento.

En los últimos 15 años se ha creado más riquezas que nunca en la historia del continente. Al nivel macroeconómico los datos mejoraron. Si en el periodo 1980-2000 el crecimiento del PIB de África experimentaba un promedio de 2,4%, en la década 2000-2010 rondaba el 6%. De las diez economías que más crecieron en el mundo 6 fueron africanas (Angola, Etiopía, Nigeria, Chad, Mozambique, Ruanda). El PIB del continente superó los 1,7 billones de dólares casi igualando al de Rusia y la deuda pública bajó en niveles históricos. Nuevamente los gobiernos pueden emitir bonos de 10 años e incluso de 30 años, en casos como el de Kenia. En publicaciones como *the fattest billion* de Charles Robertson[8], se prevé que esa situación de bonanza fuera a más en las próximas décadas, abarcando incluso lo social.

7 Véanse S. Latouche (1998): *L'autre Afrique: entre don et marché*, París, Albin Michel; P. Chabal y J. P. Dalloz (2001): *África camina: el desorden como instrumento político*, Barcelona, Bellatera.

8 C. Robertson; Y. Mhango y M. Moran (2012): *The fattest billion: the story behind Africa's economic revolution*, Hardcover.

Una clase media y una revolución tecnológica o 'leapfrogging'

La pobreza extrema bajó en 35% en 2015. Existen organismos internacionales y medios como *The Economist* que hablan de "leones africanos" en clara comparación con el crecimiento económico y social experimentado en los años 1990 por algunos países de Asia, conocidos como los "tigres" o "dragones" asiáticos. Según el Banco Africano de Desarrollo, la clase media alcanza los 310 millones de personas. Una cifra que el Banco Mundial aumentó en más de 340 millones, la esperanza de vida aumentó un promedio de 10 años, la mortalidad infantil bajó entre el 4% y el 8%, la tasa de malaria disminuyó en un 50%, las infecciones de VIH se redujeron en un 40% y la tasa de acceso a la educación primaria alcanza el 96%.

En 2010 se contabilizaban 500 millones de usuarios de teléfonos móviles. El uso de internet creció en un 2.500%. Las nuevas tecnologías e internet están transformando las industrias en todo el mundo, pero en África, más que en otros sitios. La infraestructura existente aquí es muy por debajo de las necesidades, por tanto, la telefonía móvil es de alguna manera una compensación y se ha convertido en una revolución real para las finanzas. Según el Banco Mundial, entre 2011 y 2014 la proporción de subsaharianos con cuenta corriente en banco-móvil aumentó del 24% al 34%. África Oriental es uno de los mercados más desarrollados en esa tecnología y se calcula que el 58% de los Keniatas utiliza este servicio. Si los keniatas usan especialmente M-Pesa, empresas como M-Kopa demuestran que esas aplicaciones son más que meros servicios de transferencia de dinero. M-Kopa es el mayor distribuidor keniano de panel solar. Progresiva y paulatinamente el modelo productivo también cambia en el continente. En 2015 la inversión extranjera se situaba en torno a 150.000 millones de dólares. Un 30% de esta cantidad fue dedicada a la industria manufacturera, el 38% a las infraestructuras y tan solo el 28% a la extracción minera.

Ahora bien, si África emerge, si evidencia una clase media impresionante, si su economía va bien, cambia de modelo productivo ¿cómo explicarse la necesidad del lanzamiento de un Plan Marshall con el fin de salvar al continente? ¿De dónde viene esa idea de rescate? ¿Es una falacia la narrativa de bonanza económica o simplemente un falso amanecer?

El desarrollo africano: ¿un falso amanecer?

Está claro que el discurso de bonanza económica africana para ser sostenible debe amoldarse a varios criterios de gestión. La dependencia de la economía a las materias primas no es esperanzadora. El buen gobierno, la estabilidad política, la democratización son imprescindibles, pero, en estos campos precisamente la situación africana a veces es más que preocupante. África evidencia un aumento fulgurante de población en un contexto de empobrecimiento y de falta de empleo; lo que constituye un lastre para la sostenibilidad de la bonanza económica.

La paradoja del crecimiento de la población

El aumento de la población en sí no es necesariamente una desventaja para el crecimiento económico. William Nassau en contra de Malthus, lo decía en sus primeras clases: la población nunca es demasiado numerosa. En efecto, si el crecimiento de la población se acompaña de buena gobernanza, optimizando el progreso técnico para la productividad, ese crecimiento puede llegar a ser una oportunidad para la economía. Además, en el caso africano se trata de una población joven y cada vez mejor educada que puede constituir una verdadera mano de obra. Sin embargo, en África la gobernanza deja mucho que desear. Según la FAO en 2016 África contabilizaba 233 millones de hambrientos y malnutridos. Bajo esta premisa, el crecimiento de la población que se estima doblaría en torno a 2040 para superar los 2 billones de habitantes es preocupante, en tanto aumentaría el número de pobres. Según el Banco Mundial la pobreza extrema bajó del 56% en 1990 al 43% en 2012 alcanzando el 35% en 2015, sin embargo, el número de pobres ha aumentado de 280 millones en 1990 a 330 millones en 2012 . Estas cifras se dan en un contexto generalizado de desempleo; así, en una población mayoritariamente joven, los jóvenes representan el 60% del desempleo. No es posible pensar que estos datos negativos no arruinarían las actuales expectativas de crecimiento.

Los intentos de modernización en un contexto de Estados fallidos

En África se distingue entre Estados anárquicos (*anarchic States*), aquellos en los cuales no existe ningún poder político centralizado —Somalia—; Estados fantasmas (*phantom States*) en los que existe una autoridad pero solo limitada a la capital y unos kilómetros alrededor —República Democrática del Congo—; Estados anémicos o débiles (*anaemic States*) en los que los escasos recursos han sido en su mayoría utilizados para financiar la guerra contra grupos secesionistas; Estados apresados o capturados (*captured States*) en los que el poder estatal se encuentra acaparado por un determinado grupo étnico —Ruanda—[9].

Según Fund for Peace, en 2015 los 4 países completamente fallidos eran africanos (Sudán del Sur, Somalia, República Centroafricana, Sudán), otros 23 se encontraban en situación de fragilidad avanzada. La fragilidad del Estado es un problema preocupante pues si un Estado carece de autoridad legítima, de servicios públicos y de sistemas institucionales ¿quién lo representa tanto en la esfera nacional como internacional? Si está colapsado, no recauda impuestos, carece de liquidez, de capacidad estatal, ¿cómo se financia?, ¿cómo se desarrolla? Desde este punto de vista, la narrativa de bonanza económica africana a veces aparece demasiado optimista. En efecto, los Estados fallidos o frágiles africanos suman más de la mitad de la población africana. Lo que significa que en la actualidad uno de cada dos africanos vive en un Estado fallido. En esta condición, ¿cómo puede resultar fidedigno el discurso de prosperidad africana? Es más, el incremento de la inseguridad y el retroceso constante de la democracia tampoco ayuda.

9 Véanse G. J. Gros (1996): "Toward a taxonomy of failed States in the new world order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quaterly*, vol. 17, nº 3, septiembre, pp. 455-471.

El crecimiento de la inseguridad y el retroceso de la democracia

Con las organizaciones terroristas (Boko Haram, Al qaeda, Aqmi, Al shebab, etc.) hay un repunte en el número de conflictos en los últimos años en África. Además de los focos tradicionales de conflictos interestatales o intraestatales (Sudán, Sudán del Sur, Eritrea, Congo, Somalia, etc.) se han señalado nuevos focos como Libia, Malí o República Centroafricana. En 2011 la guerra de Sudán del Sur acaeció 2 millones de refugiados, en 2014 las atrocidades de los Seleka u otros Anti Balaka en República Centroafricana contabilizaron 5.000 muertos, en Nigeria desde 2009 la presencia de Boko Haram ha causado 13.000 víctimas y casi 2 millones de desplazados. Los ataques de los terroristas se expanden cada vez más a toda África. Según el Alto Comisariado para los Refugiados (HCR), África Subsahariana alberga más del 26% de la totalidad de los refugiados del mundo. Esta situación de conflicto merma considerablemente el discurso o las previsiones de bonanza económica africana. En los países afectados, los conflictos no sólo incrementan la pobreza, la malnutrición y la falta de educación básica, sino que también favorecen el retroceso de la democracia. Burundi y Malí, por ejemplo, han retrocedido en su avance democrático. Asimismo, si en 2010 los países democráticos africanos sumaban 26, según Freedom House nuevamente apenas superan 20 países.

Lo anterior muestra que la idea de bonanza económica africana queda en entredicho. Sin embargo, fundamentalmente la mayoría de los problemas susceptibles de impedir la materialización de la misma es relativa a la competencia, al conocimiento técnico de los dirigentes africanos.

Consolidar el crecimiento, el 'vaso medio lleno'

El debate sobre las potencialidades o las contradicciones de África no es nuevo. Pero cada año, a la imagen de la iniciativa del nuevo Plan Marshall, nuevos actores se interesan por el continente. No parece pues creíble que tantos actores globales e informados puedan interesarse continuamente por una quimera. Más que contradicciones, África tiene un enorme potencial. Simplemente los africanos han de convertir ese potencial en fuerza para el crecimiento. Si la mundialización parece fracasar en armonizar las suputaciones locales, la integración aparece una buena apuesta para superar las tensiones geopolíticas que impiden el desarrollo. Pero en África precisamente esa integración debe reinventarse.

El 'vaso medio lleno'

África es plural y en ella el discurso de bonanza económica deba matizarse. Esos matices obviamente no quitan que la bonanza tan comentada sea en parte real. África es un punto neurálgico para la nueva realidad geoeconómica y es lo que explica el gran interés de numerosos actores globales o internacionales. La participación africana en el comercio mundial aún es marginal pero las potencialidades son reales, el continente alberga el 60% de las tierras cultivables del mundo, los réditos de la

extracción petrolera giran en torno a 34.000 millones de dólares. En las próximas décadas África puede convertirse en uno de los mayores productores mundiales de petróleo y de gas natural, de manera general, las reservas conocidas de petróleo del continente han aumentado en un 40% y se calcula que en la actualidad han sido descubiertas tan solo un 20% del total de reservas africanas. Si esos yacimientos son particularmente importantes, es la rentabilidad sobre la inversión que hace más atractivo al continente, la rentabilidad baja en los países de la OCDE debido a la crisis hizo que África se volviese un lugar de destino. También las nuevas tecnologías facilitan el aumento de la productividad en el continente. El gran desafío de los africanos es convertir ese crecimiento en desarrollo. Para ello, hace falta reinventar el gobierno regional para crear una fuerza capaz de canalizar el buen gobierno solucionando las eventuales o inevitables "trampas de Tucídides", así como las tensiones geopolíticas.

Consolidar el crecimiento, reinventar el gobierno regional

El desarrollo africano debe ser contratista. Los gobiernos solitarios forzosamente disminuidos y débiles deben depositar su seguridad o confianza desarrollista en un gran gobierno fuerte capaz de dirimir las vicisitudes del desarrollo. En el caso de los llamados "tigres o dragones de Asia" la adhesión a la economía de mercado en un contexto de guerra fría significó el amparo implícito de cara al desarrollo por parte del más fuerte. En el actual contexto de coexistencia pacífica, África debe crear a través de la integración ese Leviatán que canalice y acompañe al desarrollo. Siguiendo a Alison Graham, la "trampa de Tucídides", las tensiones geopolíticas, el hecho de que poderes establecidos luchen por impedir que nuevos poderes emerjan para desestabilizar su comodidad inicial, son fenómenos naturales entre Estados. De ahí que de cara al desarrollo africano, la integración regional sea imperiosa. Pero la integración no es la suma de Estados. Ni mucho menos. Es la conjugación de las capacidades de los mismos. Precisa de capacidad estatal e institucional, recursos, cierta dotación en factores de producción, complementariedad de los países involucrados, niveles similares de desarrollo, inclusive ventajas comparativas cerca de la media mundial, etc. Así pues en África la integración vigente debe reinventarse. África tiene potencial para construir una integración sólida. Al menos una quincena de países goza de ventajas comparativas (infraestructuras, técnica, tecnología, mano de obra cualificada, etc.) cerca de la media mundial. No sería sin interés asentar la construcción regional sobre ese núcleo. De ello depende en gran medida el desarrollo africano.

Conclusión

En las líneas anteriores hemos podido tratar del continente africano en la dinámica de desarrollo global. Si después de la caída del muro de Berlín, la mundialización que se supone ayudaría a reestructurar el mundo, pacificarlo, democratizarlo, llevar el desarrollo a todos los rincones, fracasa en Occidente, su lugar de origen; es lógico que, en el resto del mundo, incluyendo África, dejase de ser un referente válido.

Existe una crisis constante de modelo para el desarrollo africano, la cooperación Sur-Sur desbanca la cooperación Norte-Sur y el modelo de Estado desarrollista asiático seduce cada vez más, sin embargo, África evidencia algunas buenas expectativas de desarrollo. La pobreza extrema ha bajado en 35%, los jóvenes africanos han mejorado su nivel educativo y el número de clase media está en constante aumento. Ahora bien, de cara al desarrollo mucho camino queda por recorrerse. En 2016 el continente contaba con 233 millones de hambrientos y malnutridos, si la pobreza extrema ha disminuido, el número de pobres, debido al aumento de la población, ha crecido. No obstante, África queda en un lugar privilegiado en la dinámica de desarrollo global, es un punto neurálgico en la geoeconomía mundial.

En suma, más que contradicciones, África tiene un enorme potencial. Simplemente los africanos han de convertir ese potencial en fuerza para el crecimiento. En este sentido, si la mundialización parece fracasar en armonizar los logros locales, la integración aparece una buena apuesta para superar las tensiones geopolíticas que impiden el desarrollo, pero en África, precisamente, esa integración debe reinventarse, de esta depende el desarrollo africano.

Bibliografía

CALDERISI, R. (2007): *The trouble with Africa: why foreign aid isn't working*, New Haven, Yale University Press, p. 256.

CHABAL, P. y DALLOZ, P. (2001): *África camina: el desorden como instrumento político*, Barcelona, Bellatera, p. 229.

DAMBISA, M. (2009): *Dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.

DEATON, A. (2013): *The great escape: health, wealth and the origin of inequality*, Princeton, Princeton University Press.

EASTERLY, W. (2006): *The white man's burden: why the west's effort to aid the rest have done so much ill and so little good*, Hardcover.

GROS, G. (1996): "Toward a taxonomy of failed States in the new world order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quaterly*, vol. 17, nº 3, septiembre, pp. 455-471.

LAMY, P.; GNESOTTO, N. y BAER, M. (2017): *Où va le monde?*, París, Odile Jacob, p. 240.

LATOUCHE, S. (2005): *La otra África. Autogestión y apaño frente al mercado global*, Barcelona, Oozebap.

ROBERTSON, C.; MHANGO, Y. y MORAN, M. (2012*): The fattest billion: the story behind Africa's economic revolution*, Hardcover.

SEVERINO, M. y RAY, O. (2011): *Africa's moment*, Cambridge, Polity Press, p. 352.

THE ECONOMIST (2013): "No need to dig: many of Africa's fastest-growing economies have not relied on oil or mining", 2 de noviembre.

secciones fijas

15

Sobre guerras militares, comerciales, diplomáticas y la agenda global del desarrollo, primer semestre de 2018

On military, commercial, diplomatic wars and the global development agenda of first semester, 2018

JUAN PABLO PRADO LALLANDE
Y MYRNA RODRÍGUEZ AÑUEZ*

PALABRAS CLAVE
Guerras; Comercio; Desarrollo.

RESUMEN De octubre de 2017 a abril de 2018 la agenda global del desarrollo fue víctima de guerras militares, comerciales y diplomáticas. Debido a ello, durante este corto pero significativo periodo de la historia mundial, aquellos ejercicios de cooperación internacional realizados en este periodo de tiempo generaron tenues resultados a favor de un planeta más seguro y equitativo. Este artículo resume y analiza los actos de mayor trascendencia, ya sean a favor o en contra de la agenda global del desarrollo, ocurridos en este semestre. El artículo argumenta que, debido al referido entorno internacional particularmente adverso, el fomento del desarrollo sufrió agresivos embates, en particular provenientes del presidente Donald Trump, quien se constituye como la antítesis de la cooperación internacional para el desarrollo.

KEYWORDS
Wars; Trade; Development.

ABSTRACT From October 2017 to April 2018, the global development agenda was victim of a wide range of military, commercial and diplomatic wars. Due to this, during

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México. Este artículo se elaboró en el marco del programa de "estancias cortas de investigación de integrantes de Cuerpos Académicos Consolidados y en Consolidación", auspiciado por la Secretaría de Educación Pública de México.

Myrna Rodríguez Añuez es profesora-investigadora en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México. Este artículo forma parte de la programación 2018 del Cuerpo Académico "Política Exterior y Cooperación Internacional".

this short, but significant world history period, international cooperation exercises related to the 2030 Sustainable Development Agenda generated tenuous results in favor of a more secure and equitable planet. This article summarizes and analyzes the most important events whether for or against the global development agenda, during this period. The article argues that, due to the particularly adverse mentioned international context, during this semester the promotion of development suffered aggressive attacks, in particular from President Donald Trump, who constitutes the antithesis of international cooperation for development.

MOTS CLÉS
Guerres; Commerce; Développement.

RÉSUMÉ D'octobre 2017 à avril 2018, le programme de développement mondial a été victime de guerres militaires, commerciales et diplomatiques. Pour cette raison, au cours de cette courte mais importante période de l'histoire du monde, les exercices de coopération internationale menés pendant cette période ont donné lieu à des résultats ténus en faveur d'une planète plus sûre et plus équitable. Cet article résume et analyse les actes les plus importants, soit pour ou contre le programme de développement mondial, qui a eu lieu ce semestre. L'article fait valoir que, en raison de l'environnement international particulièrement défavorable susmentionné, la promotion du développement a subi des attaques agressives, en particulier de la part du président Donald Trump, qui est l'antithèse de la coopération internationale pour le développement.

Introducción

De octubre de 2017 a abril de 2018 la agenda global del desarrollo fue víctima de guerras militares, comerciales y diplomáticas, lo cual implicó que ejercicios cooperativos a favor de un mundo más sostenible pasaran a un segundo plano. La principal implicación de ello fue un entorno internacional incapaz de contribuir al espíritu de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y a otros propósitos afines. En este corto, pero significativo segmento de la historia mundial, el unilateralismo, las amenazas, sanciones de distinta tipología, junto con viejos y nuevos conflictos armados se impusieron al multilateralismo y a ejercicios colaborativos en la esfera del bienestar humano. En este sentido, Estados Unidos, liderado por su comandante en jefe, Donald Trump, propinó una serie de agrestes acciones que, como misiles de alta precisión, atacaron a organismos multilaterales, mecanismos de colaboración, foros, acuerdos y otras instituciones internacionales que con enorme esfuerzo intentan abordar asuntos prioritarios en materia de desarrollo.

A la luz de tales acontecimientos, el presente artículo resume y analiza los actos de mayor trascendencia, ya sean a favor o en contra de la agenda global del desarrollo, que ocurrieron en el periodo de tiempo descrito. Para ello el texto se divide en cuatro apartados, cuyo sumario permite concluir que, más allá de diversos actos cooperativos a favor de un mundo mejor, en esta ocasión prevalecieron los efectos de múltiples actos hostiles provenientes de la silla presidencial estadounidense que desplazaron al desarrollo como eje central de la agenda global.

Cooperación y conflicto en la era de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

La XXV Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de noviembre de 2017, mecanismo en donde se promueve la colaboración e integración económica entre sus 21 participantes, realizada en Vietnam, fue objeto de "fuego amigo": En tal escenario, Donald Trump, presidente estadounidense, expresó que "siempre pondré a Estados Unidos primero, de la misma manera que espero que todos ustedes en esta sala pongan a sus países primero" (*El País*, 13 de noviembre de 2017). De esta forma, el inquilino de la Casa Blanca se configura en la antítesis de la cooperación internacional para el desarrollo, espacio de interacción global en donde más allá de posturas egoístas, diversos actores internacionales comparten aspiraciones, esfuerzos e incluso asumen riesgos colectivos en pro de un mundo más equitativo.

En esta misma dinámica, el 23 de diciembre el gobierno estadounidense ordenó la retirada de su país del Pacto de las Naciones Unidas sobre migración. Al respecto, la embajadora de Washington D.C. ante la ONU, en línea con los mensajes de su jefe, afirmó que "Nuestras decisiones sobre políticas de inmigración serán tomadas por americanos y solo por americanos" (*El País*, 3 de diciembre de 2017).

Y, para no romper con este orden de disruptivos acontecimientos, el 6 de diciembre el Pentágono reconoció a Jerusalén como capital de Israel, anunciando el cambio de sede de su embajada de Tel Aviv a dicha milenaria ciudad. Las respuestas a este pronunciamiento no se hicieron esperar, sobre todo por parte del mundo musulmán. El movimiento islamista Hamas, que controla la Franja de Gaza, amenazó con una nueva intifada y el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Abu Mazen, afirmó que tal acto se trata de una violación al derecho internacional (*El Mundo*, 6 de diciembre de 2017).

Ante ello la Asamblea General de las Naciones Unidas se movilizó. En su sesión del 21 de diciembre 128 países votaron a favor de rechazar la unilateral decisión, en contra de nueve que la avalaron (BBC, 21 de diciembre de 2017). Como reacción ante el provocativo acto estadounidense, Irán enfiló sus misiles diplomáticos hacia tal asunto al informar que el país farsi reconoce a Jerusalén como capital palestina. En este contexto, el secretario general de la ONU emitió el documento "Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 Agenda-Ensuring a Better Future

for All" en donde, tras un diagnóstico sobre este organismo, plantea propuestas de reforma de cara al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. La reestructuración interna que las Naciones Unidas debe poner en marcha constituye una condición *sine qua non* para aumentar su capacidad de afrontar de mejor manera los encomiables retos de la paz, la seguridad y el desarrollo en años venideros.

Exabruptos en la agenda de desarrollo y fallidas acciones colectivas en pro de un mundo en paz

El 10 de enero de 2018 Donald Trump preguntó por qué su país debería permitir la entrada a inmigrantes que provienen de "países de mierda" (*hole countries*), haciendo alusión a haitianos, salvadoreños y africanos (*El Universal*, 11 de enero de 2018).

Ante tal exabrupto, la ONU, la Unión Africana y los dos países americanos aludidos criticaron de manera oficial lo mencionado. Si bien tal señalamiento fue desmentido por el magnate, generó una creciente ola de críticas de alcance mundial. Al respecto, el portavoz del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU señaló de forma contundente que "No hay otra palabra para describir (tal calificativo) que racista" (*El País*, 13 de enero de 2018).

A mediados de enero, Paul Romer, economista jefe del Banco Mundial, reconoció que de forma premeditada dicho organismo alteró a la baja el *ranking* de competitividad de Chile elaborado por esta instancia durante los dos mandatos de la presidenta Michelle Bachelet (2010-2014 y 2014-2018), mientras que hizo lo inverso durante el periodo de Sebastián Piñeira (2010-2014). Con ello dicha organización ganó desprestigio al actuar de forma discrecional en este país, en función de la orientación política-ideológica del gobierno en turno, premiando la lealtad de las políticas liberales, que a través de su sede en Washington D.C. estimula en prácticamente todo el planeta.

Mientras tanto, el 22 de enero la Unión Europea (UE) endureció y enfiló sanciones políticas al número dos venezolano, Diosdado Cabello, al presidente del Tribunal Supremo, al ministro del Interior y Justicia, al fiscal general y a otras autoridades de ese país sudamericano. De nueva cuenta se registran crecientes sanciones y tenues resultados, en términos de persuadir al gobierno de Nicolás Maduro para abrir resquicios de mayor democracia en su Estado, cuya crisis humanitaria no deja de aumentar.

Ejemplo de ello son los cerca de 35.000 venezolanos que día tras día emigran hacia Colombia, sorteando diversas penurias. Lo alarmante es que esta cifra no parece disminuir, a pesar del anuncio desde Bogotá del 10 de febrero de 2018, en términos de endurecer los controles fronterizos con Venezuela (BBC News, 10 de febrero de 2018). Con ello, aquellos venezolanos que sin cargar equipaje llevan a cuestas incertidumbre en cuanto a su devenir, afrontan un contexto aún más incierto respecto al que dejaron en sus respectivos hogares.

En este orden de circunstancias, el 23 de febrero el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Resolución 1095/18, que instó al presidente Maduro a cancelar las elecciones presidenciales contempladas para el 22 de abril, lo cual de alguna manera contribuyó a que la fecha definitiva se trasladara al 20 de mayo.

Cuatro días después, desde Guatemala, Oxfam Internacional sufrió un fuerte golpe dirigido al corazón de esa organización privada que se dedica a impulsar desarrollo en el mundo. Así, el 27 de abril la fotografía de Alberto Fuentes Knight, presidente de Oxfam, esposado, dio la vuelta al mundo. Ello debido a que el personaje fue apresado por actos de corrupción cuando fue ministro de Hacienda (2008-2012) en dicho Estado centroamericano.

El tema escaló al darse a conocer que en el año 2011 el director de Oxfam en Haití y varios de sus subalternos, quienes realizaban labores humanitarias en esa ínsula tras el terremoto del año anterior, contrataron servicios sexuales.

Ante ello, Jovenel Moise, presidente haitiano declaró con contundencia que "No hay nada más escandaloso y deshonesto que un depredador sexual que utiliza su posición como parte de la respuesta humanitaria a un desastre natural, para explotar a las personas necesitadas en su momento de mayor vulnerabilidad" (BBC News, 13 de febrero de 2018).

Ese mismo día el Gobierno de Perú, huésped de la VIII Cumbre de las Américas de Lima (13 y 14 de abril), decidió retirar la invitación al presidente Nicolás Maduro a dicho cónclave, indicando que "… su asistencia no será bienvenida" (*La República*, 13 de febrero de 2018). Empero, quien en realidad no asistió a dicha cita hemisférica fue el propio Pedro Pablo Kuczynski, puesto que el 21 de marzo renunció a su cargo de presidente peruano debido a acusaciones por casos de corrupción. De igual manera, Donald Trump, quien es más propenso al aislacionismo que a este tipo de encuentros regionales, tampoco viajó a Lima.

Desde Bruselas, el 24 de febrero, se llevó a cabo una conferencia internacional sobre el Sahel. El propósito fue anunciar una aportación de 414 millones de euros de ayuda militar provenientes de la UE y otros donantes para financiar la fuerza regional de 5.000 soldados compuesta por Malí, Níger, Chad, Mauritania y Burkina Faso, que enfrentan al terrorismo y crimen organizado en dichos países.

Ese mismo día en Nueva York el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2401, mediante la cual se exigió el cese inmediato de las hostilidades en Siria durante un mes, a efecto de proveer de manera segura la ayuda humanitaria a la población de ese país (United Nations-Security Council, 24 de febrero de 2018: 2). No hay que olvidar que en marzo de 2018 se cumplieron siete años de guerra, en la que desde entonces el corazón de más de medio millón de personas ha dejado de latir, mientras que agita

el de casi 6 millones de refugiados, en su búsqueda por encontrar un rincón en el mundo en dónde protegerse.

De guerras militares, comerciales y diplomáticas

El 3 de marzo, vía Twitter, Donald Trump declaró una guerra comercial entre Estados Unidos y diversos países del mundo, con quienes la Unión Americana registra déficit comercial de 375 mil millones de dólares[1].

Tras ello el controvertido presidente anunció el incremento de aranceles al acero y aluminio a una amplia gama de países, incluyendo en la lista a 1.300 productos de procedencia china con aranceles de 25%, que estipulan un monto mayor a los 50.000 dólares anuales. "Las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar" (*La Jornada*, 3 de marzo de 2018), escribió el mandatario en la red social.

En contrasentido respecto a esta confrontación comercial, el 8 de marzo 11 países[2] firmaron el Acuerdo Progresivo y Global para la Asociación Pacífica (CPTPP), que suple al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), en el cual participó Estados Unidos, antes de que Trump diera marcha atrás a dicho instrumento jurídico (aunque al parecer el propio Trump en abril hizo mención en cuanto a que existe la posibilidad de que Estados Unidos se reincorpore a dicho instrumento).

De nueva cuenta y para atizar las hostilidades comerciales descritas, el 2 de marzo, Steven Mnuchin, banquero, productor de cine y secretario del tesoro de Estados Unidos, durante la Reunión de Ministros de Finanzas del G-20 en Buenos Aires, señaló que en su nación "… no tenemos miedo a una guerra comercial dado el tamaño de nuestro país y de nuestra economía" (*El País*, 22 de marzo de 2018).

Tras la ofensiva norteamericana, el contra ataque de Beiging no se hizo esperar. El primero de abril, China, en donde un mes antes Xi Yinping consiguió el aval del Congreso Nacional Popular para perpetuarse en el poder, estableció nuevos aranceles dirigidos a 128 productos provenientes de Estados Unidos. De esta manera, carne, fruta, cereales y tubos de acero (producidos en regiones en donde los votantes pro Trump predominan), serán objeto de altos aranceles, por un valor cercano a los 60 mil millones de dólares anuales.

En este orden de acontecimientos, el 27 de marzo, 26 países (iniciando con Reino Unido y Estados Unidos) informaron a Moscú que cerca de 120 diplomáticos de esa

1 El déficit comercial total estadounidense con el mundo fue de 556.000 millones de dólares en 2017.

2 Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

potencia euroasiática asentados en instalaciones diplomáticas y consulares en sus respectivos países serían expulsados. Ello como represalia por el previo intento de asesinato del exespía Serguéi Skripal por supuestos agentes rusos en territorio británico.

Como se acostumbra en estos casos, el Ministerio de Exteriores de Rusia reaccionó de forma proporcional frente a sus detractores (expulsando a un número similar de diplomáticos en igual número de países), señalando que tal acto es una acción hostil y una provocación.

En Palestina, a principios de abril, unas 1.500 personas fueron heridas, junto con cerca de 20 muertos por la represión por parte de militares israelíes en el marco de la denominada Gran Marcha del Retorno[3], por lo que el secretario general de la ONU solicitó una investigación independiente para deslindar responsabilidades, la cual no se llevó a cabo.

En otra desafortunada anécdota que atenta en contra del respeto al multilateralismo y a los valores universales, el 4 de abril Rodrigo Duterte, presidente filipino, llamó "cabeza hueca" y otros agresivos calificativos al Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein. Lo anterior como respuesta a las críticas del referido diplomático por la escalada violencia policial en dicho país sud asiático (con 7.000 muertes desde 2016) en contra del crimen organizado. En este mismo sentido el 13 de abril Duterte amenazó incluso con arrestar a todo agente de la Corte Penal Internacional que se atreva a hacer investigaciones en Filipinas, una vez que un mes antes retirara a su país del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Ese mismo día (de nueva cuenta) Donald Trump protagonizó actos hostiles en contra de su vecino del Sur: el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas norteamericanas firmó una proclama para desplegar a la Guardia Nacional en su frontera con México. Ello con el fin de combatir la inmigración ilegal y la venta de drogas en dicha zona, antes de que finalice la construcción de los nuevos segmentos del muro junto al Río Bravo, cuya edificación también comenzó en ese mes. Frente a ello, el presidente mexicano ordenó a sus ministros revisar la agenda de cooperación con su vecino del Norte; suceso que se relaciona con el punto de acuerdo del Senado del país hispano, en el sentido de suspender la colaboración migratoria y en seguridad bilateral hasta que Trump "se conduzca con la civilidad y el respeto que merece el pueblo de México" (Senado de la República, 4 de abril de 2018).

Y, para concluir este desalentador epígrafe, cabe recordar que el ataque químico de las fuerzas sirias en contra de población civil del 7 de abril en Duma no hizo sino

3 Protestas convocadas por diversas organizaciones en los territorios ocupados para reivindicar el derecho a volver de los refugiados palestinos, quienes según las Naciones Unidas ascienden a alrededor de cinco millones de personas.

obstruir los avances en cuanto a la reducción de hostilidades en Siria previamente referidos, dando paso a una nueva escalada de violencia.

"Prepárate Rusia, misiles bonitos e inteligentes llegarán a Siria" (*La Crónica*, 12 de abril de 2018), taladró Trump en su Twitter el 12 de abril, a lo que al día siguiente Rusia, en voz de su embajador ante la ONU, replicó que su país está preparado para cualquier circunstancia (incluso la guerra en contra de la Unión Americana). Los ataques aliados se sucedieron el 14 de ese mes, aunque, por el momento, sin reacción bélica rusa.

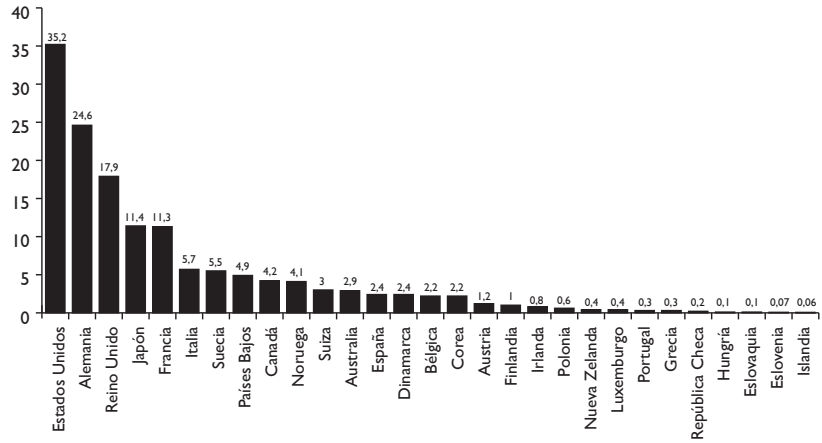
La Asistencia Oficial para el Desarrollo en 2017

A inicios de abril la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mediante su Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) informó sobre la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en el año 2017.

"Estabilidad y mayores flujos a los países más pobres" (OECD, 9 de abril de 2018) es como el CAD sintetizó la dinámica de tales flujos, cuya suma total fue de 146,6 mil millones de dólares (una ligera disminución de 0,6% en términos reales respecto al periodo anterior). El promedio del porcentaje de la AOD de los miembros del CAD con respecto al PIB de sus 29 miembros fue del 0,31%.

Por un lado, la nota se la lleva Estados Unidos, puesto que, en lugar de disminuir, incrementó su indicador el 0,7%, debido a ligeros aumentos de su ayuda bilateral, en detrimento del apoyo a organismos multilaterales, tal y como era previsible y se señaló en el artículo anterior en esta sección (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Ayuda oficial para el desarrollo, 2017

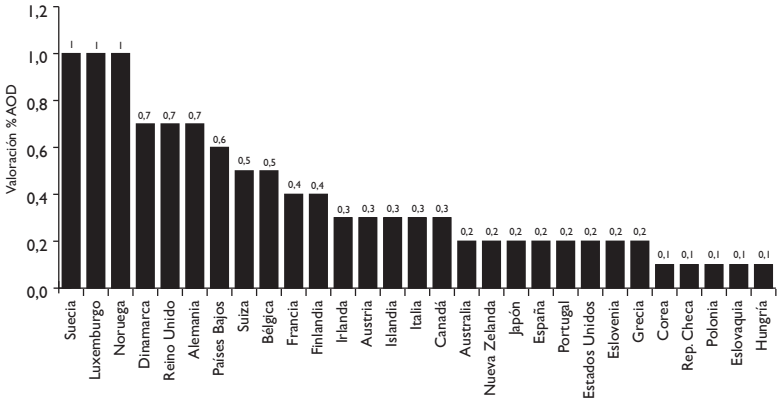


Fuente: OECD (2018): "Net Official Development Assistance from DAC and Other Countries in 2017", París, OECD-DAC, p. 1.

Por el otro lado, es alentador que la ayuda a África subsahariana también aumentó un 3%, llegando a los 25.000 millones de dólares.

En esta ocasión Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido ocuparon el pódium del 0,7% y más de la variable AOD/PIB, en donde Alemania dejó de atender tal indicador, a diferencia del año anterior (gráfico 2).

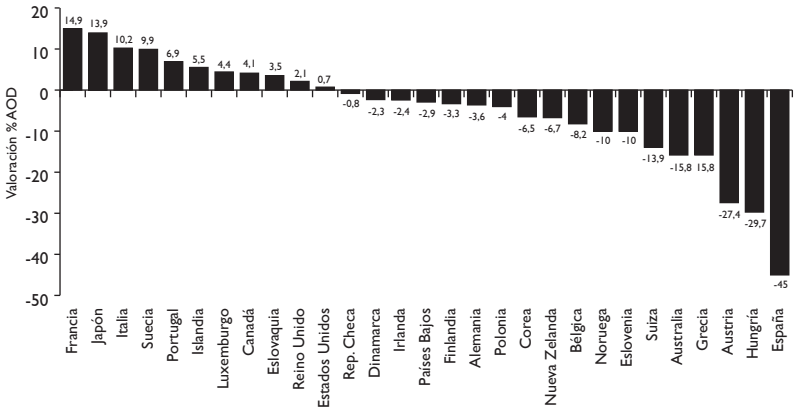
Gráfico 2. Relación ayuda oficial para el desarrollo/producto interno bruto, 2017



Fuente: OECD (2018): "Net Official Development Assistance from DAC and Other Countries in 2017", París, OECD-DAC, p. 1.

Como se muestra en el gráfico 3, 11 países aumentaron su AOD respecto al año 2016, mientras que 18 se comportaron de forma inversa.

Gráfico 3. Variación de la ayuda oficial para el desarrollo por donante, 2016-2017



Fuente: OECD (2018): "Net Official Development Assistance from DAC and Other Countries in 2017", París, OECD-DAC, p. 5.

Finalmente, en cuanto a países no miembros del CAD, salta a la vista el caso turco, pues registró un incremento mayor al 40% (el más alto de todos los países con los que se tienen datos), equivalente a 8.143 dólares de asistencia, en buena medida en razón al incremento de la ayuda humanitaria como reacción a la referida guerra en Siria.

Consideraciones finales

Como se aprecia tras leer este artículo, de octubre de 2017 a abril de 2018 el acontecer mundial se distinguió por engendrar un hostil entorno permeado de guerras militares, comerciales y diplomáticas con múltiples efectos colaterales, mismos que ocasionaron que la agenda global del desarrollo pasara a un plano secundario.

Desde guerras convencionales en Afganistán, Siria, Yemen, Congo, pasando por conflictos no convencionales en Ucrania, Sahel, Irak, Palestina, así como la crisis rohingya (entre Myanmar y Bangladesh), las amenazas desde Corea del Norte hasta acciones hostiles estadounidenses frente a México, entre muchas otras experiencias similares (Malley, 2018) que por falta de espacio no se analizaron en este artículo, el inicio de 2018 parece definirse en buena medida por una amplio repertorio de conflictos de diversa naturaleza que afecta a la agenda global del desarrollo.

A la par de lo anterior, aun así, como se describió en este manuscrito, en este periodo se suscitaron distintos ejercicios de cooperación internacional los cuales, aunque con menos fortaleza, de alguna manera incentivaron al espíritu de la Agenda 2030, en cuanto a instrumentar mecanismos colectivos en pro de un entorno global más equitativo, incluyente y sostenible.

Empero, y más allá de los avances conseguidos, los retos inherentes de la agenda global del desarrollo no dejan acumularse. Ejemplo de ello es que, según lo señala un reciente Informe de la UNICEF, cerca de 520 millones de niños en el mundo viven en países donde los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encuentran sin posibilidades de cumplimiento o no existen datos suficientes para su seguimiento (UNICEF, 2018: 56).

Confiemos en que en meses próximos el desarrollo se reposicione en la agenda global. Esto con miras a incentivar un mundo capaz de generar y repartir los dividendos de un entorno que permita atender de mejor manera a los enormes retos que encara la humanidad.

Bibliografía

BBC (2017): "La Asamblea General de la ONU aprueba una moción contra la decisión de Estados Unidos de reconocer a Jerusalén como la capital de Israel", 21-12-2017.

— (2018): "Venezuelans rush to the border as Colombia tightens controls", 10-02-2018.

— (2018): "Oxfam: Haiti's president condemns UK charity over scandal", 13-02-2018.
CONSEJO PERMANENTE-OEA (2018): "Resolución sobre los últimos acontecimientos en Venezuela", Comunicado de prensa, Washington D.C., 23-02-2018.
DEUTSCHE WELLE (2018): "Duterte llama 'hijo de puta' al comisionado de DD HH de la ONU", 4-04-2018.
EL PAÍS (2017): "Trump le dice a la cumbre de APEC: 'Siempre voy a poner a Estados Unidos primero'", Madrid, 13-11-2017.
— (2017): "Trump retira a EE UU del pacto de la ONU sobre migración", 3-12-2017.
— (2018): "Los insultos de Trump desatan una condena global", 13-01-2018.
— (2018) "EE UU desafía al G-20", 22-03-2018.
EL MUNDO (2017): "Trump reconoce Jerusalén como capital de Israel y anuncia el cambio de la sede de la embajada de EE UU", 6-12-2017.
EL UNIVERSAL (2018): "¿Por qué permitir inmigrantes de 'países de mierda'?, cuestiona Trump", 11-01-2018.
LA CRÓNICA (2018): "Prepárate Rusia, misiles bonitos e inteligentes llegarán a Siria: Trump", 12-04-2018.
LA JORNADA (2018): "Las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar: Trump", 3-03-2018.
LA REPÚBLICA (2018): "Grupo de Lima: Nicolás Maduro ya no será bienvenido a la Cumbre de las Américas", 13-02-2018.
MALLEY, R. (2018): "10 Conflicts to Watch in 2018", *Foreign Policy*. [Disponible en http://foreignpolicy.com/2018/01/02/10-conflicts-to-watch-in-2018/].
OECD (2018): "Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries", París, OECD, 9-04-2018.
— (2018): "Net Official Development Assistance from DAC and Other Countries in 2017", París, OECD-DAC.
SENADO DE LA REPÚBLICA: "El Senado rechaza categóricamente militarizar la frontera con México y pide al Gobierno de la República suspender la cooperación bilateral con los Estados Unidos", Comunicado de Prensa, Ciudad de México, 4-04-2018.
UNICEF (2018): *Progress for Every Child in the SDG Era*, Nueva York, UNICEF.
UNITED NATIONS-SECURITY COUNCIL (2018): "Resolution 2401 (2018)", S/RES/2401 (2018), Nueva York.
UNRWA (2018): "Palestine refugees", Jerusalén Este, UNRWA.

16

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2017 a marzo de 2018)

South-south cooperation tracking (October 2017 to March 2018)

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE
Cooperación Sur-Sur; América; África; Asia.

RESUMEN El periodo reseñado muestra que la serie de reuniones que tienen lugar tanto en el espacio global como en las diferentes regionales, así como algunas actividades destacables en el nivel nacional, se van ordenando alrededor de una serie de ejes que parecen marcar la continuidad de los debates en materia de CSS y triangular: el alineamiento con la Agenda 2030, que deriva especialmente en una creciente preocupación por incorporar asuntos ambientales en la labor de la CSS; los avances hacia lo que será la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) en la primera parte del año 2019; y la búsqueda por los países de renta media de superar el PIB per cápita como medida de desarrollo.

KEYWORDS
South-South Cooperation; America; Africa; Asia.

ABSTRACT The period under review shows that a series of meetings taking place both at global and regional levels, as well as some notable activities at the national level, are organized around a limited number of axes, namely south-south and triangular cooperation alignment with the 2030 Agenda-introducing a renewed environmental perspective; stepping forward towards the Second United Nations Conference on South-South Cooperation (BAPA+40) that will take place in the first part of 2019; and the middle-income countries search to overcome GDP per capita as a development measure.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

MOTS CLÉS
Coopération Sud-Sud; Amérique; Afrique; Asie.

RÉSUMÉ La période sous revue montre que les séries de réunions qui se déroulent à la fois dans l'espace mondial et régional, ainsi que certaines activités notables au niveau national, s'organisent autour d'une série d'axes qui semblent marquer la continuité des débats en termes de CSS et triangulaire: l'alignement avec l'Agenda 2030, qui dérive particulièrement d'un souci croissant d'intégrer les questions environnementales dans les travaux du CSS; les progrès vers la deuxième Conférence des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud (PABA + 40) au cours de la première partie de l'année 2019; et la recherche par les pays à revenu intermédiaire pour dépasser le PIB par habitant en tant que mesure du développement.

Introducción

En el periodo final del año 2017 y los inicios de 2018, la Cooperación Sur-Sur (CSS) sigue mostrando signos de cambios asociados a la adopción de la Agenda 2030 y el trabajo para su implementación a nivel nacional y regional. Algunos ejes están actuando como ordenadores de los debates que se dan en este campo, entre los que se destacan una creciente preocupación por incorporar asuntos ambientales, una cada vez mayor presencia del proceso que desembocará en la realización de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) en la primera parte del año 2019 y la búsqueda por los países de renta media de superar el PIB per cápita como medida de desarrollo.

América Latina sigue siendo la región más activa en CSS a nivel global, pero es la presencia China en este campo la que parecería estar generando mayores atractivos sobre esta modalidad de cooperación internacional al desarrollo.

La CSS en el ámbito universal

Del 14 al 17 de noviembre, Kazajistán fue sede del simposio de Intercambio de Desarrollo Sur-Sur organizado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo el lema "Diversificación económica e industrialización en África en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)", que reunió a representantes de la cooperación de ese país con los de 43 países africanos para compartir experiencias de trabajo en reducción de la pobreza.

El 15 de noviembre de 2017, China inauguró una Zona de Cooperación Económica con América Latina, ubicada en la zona de libre comercio de Henqin, cercana a las regiones administrativas especiales de Macao y Hong Kong, fortaleciendo la aproximación de

la región a la iniciativa de "la franja y la ruta". Ese mismo día, China también coorganizaba junto a las Naciones Unidas un Foro de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Cambio Climático en el marco de la COP 23 en Bonn.

Una conferencia internacional sobre impulso a las innovaciones del Sur global en apoyo de la transformación rural (Leveraging Innovations from the Global South to Support Rural Transformation) tuvo sede en Brasilia los días 20 y 21 de noviembre, organizada por la IFAD y el gobierno de Brasil, en alianza con la UNOSCC, FAO y la Coalición Internacional de Tierras. Su resultado final fue la adopción de la Declaración y la Agenda de Acción de Brasilia[1].

El 22 de noviembre, UNCTAD publicó su "Informe sobre los Países menos Desarrollados 2017", donde se hacen repetidas referencias a la CSS, especialmente en materia de comercio y de promoción del desarrollo de tecnologías.

La Expo Global Sur-Sur de 2017 se reunió en Antalaya, Turquía, entre el 27 y el 30 de noviembre. Su tema central de este año fue "Cooperación Sur-Sur en la era de la transformación económica, social y ambiental: el camino hacia el 40º aniversario de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires".

Antes del final de noviembre, los jefes ejecutivos de los órganos que conforman el sistema de las Naciones Unidas adoptaron un Plan de Acción de Cooperación Sur-Sur de apoyo a la Estrategia del SG sobre Cambio Climático. El Plan de Acción se orienta a promover la CSS y triangular en materia de lucha contra el cambio climático y en apoyo a los compromisos asumidos en el Acuerdo de París en 2015.

También debe destacarse la publicación en ese mes del informe "Climate Partnerships for a Sustainable Future: An initial overview of South-South cooperation on climate change in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty"[2] por parte de UNOSSC y el South Centre, que presenta un estado de situación respecto del tema.

El 7 y 8 de diciembre de 2017 se reunión en China el Primero Foro de Derechos Humanos Sur-Sur.

El 20 de diciembre de 2017, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) adoptó su ya tradicional resolución sobre "Cooperación Sur-Sur" (A/Res/72/237) donde, una vez más, se repiten frases hechas y políticamente correctas del "vocabulario ONU". El mismo día se adoptó la resolución "Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos" (A/Res/72/230), con múltiples referencias a la CSS.

1 Disponible en https://www.ifad.org/documents/38714174/40212353/Brasilia+declaration+and+action+agenda_21NOV2017.pdf/256b4a83-dea0-42ee-928d-647421b9e670

2 Disponible en https://drive.google.com/file/d/1phb0kF1objwjOdtusxLMl57b39pHYVC_/view

Ya en 2018, Egipto recibió de manos de Ecuador la presidencia del G77 y, apenas comenzado el año, UNICEF publicó su trabajo "Good and promising practices in South-South Cooperation for Children"[3], en el que por primera vez presenta un conjunto de ejemplos para demostrar la importancia de la CSS en el logro de los ODS por los niños y niñas.

El último día de enero representantes de misiones de las Naciones Unidas y funcionarios de agencias de la ONU dialogaron con expertos chinos para encontrar formas que permitan facilitar la cooperación Sur-Sur, en un encuentro organizado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) y el PNUD y acompañado por el Diálogo de Pensadores Globales con el Centro de China para el Conocimiento Internacional sobre el Desarrollo (CIKD), cuya creación fue anunciada por el presidente chino, Xi Jinping, en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU de septiembre de 2015. Este diálogo es parte de la iniciativa de "Pensadores Globales Sur-Sur: Coalición Global de la Red de Centro de Pensamiento para la Cooperación Sur-Sur" presentada por la UNOSSC y el PNUD en 2017.

El mismo día se realizó en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York una mesa redonda titulada "The Way Forward of the UN Development System on MICs", coorganizada por las misiones de Belarús y Costa Rica. Allí, Amina Mohammed se refirió a la propuesta de reformas del sistema ONU presentada en 2017 por António Guterres y a las maneras en que impactaría sobre los países de renta media, señalando específicamente que permitiría reposicionar al sistema para que pudiese dar un mejor apoyo a la CSS y triangular.

El 15 de febrero, la OIT presentó su informe "ILO South-South and triangular cooperation and decent work: Recent developments and future steps"[4] donde da cuenta de los progresos realizados en el marco de su estrategia de CSS y triangular adoptada en 2012.

La CSS en América Latina y Caribeña

A inicios de octubre, en la ciudad argentina de Rosario se realizó la II Cumbre de Negocios América Latina y el Caribe-África, donde se subrayaron las potencialidades de la CSS birregional en la materia.

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional convocó a diversas instituciones nacionales a participar del taller "Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional hacia

3 La publicación puede visitarse en https://drive.google.com/file/d/1qUKLwUCe1g5eKbQAV1kGyv7dvXglvg56/view

4 Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_617990.pdf

el 2030", que se desarrolló los días 10 y 11 de octubre. Representantes del gobierno nacional, intendencias, organizaciones no gubernamentales, academia y expertos independientes trabajaron para identificar los principales retos de la cooperación del país hasta el año 2030.

Entre el 11 y el 13 de octubre, Lima fue sede de la XV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, donde se reafirmó la importancia de la planificación como medio de implementación de la Agenda 2030. Allí las referencias más destacadas a la CSS vinieron del representante de El Salvador, quien señaló al ILPES como una plataforma idónea para la cooperación entre países y para promover la CSS.

Entre los días 24 y 26 del mismo mes, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) realizó el taller "El SIDICSS y el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: Construyendo nuevos requerimientos de información sobre la Cooperación Triangular y la CSS regional". Reunido en Lima para seguir trabajando en el intercambio de información sobre la cooperación que hacen los países de la región, este encuentro sigue mostrando la falta de voluntad de los Estados por abrir los datos de su cooperación, contrariando compromisos de transparencia asumidos en la Agenda 2030.

El 25 de octubre de 2017 la secretaria general iberoamericana, Rebeca Grynspan y la cantante española Bebe presentaron en Madrid la campaña de visibilidad de la Cooperación Iberoamericana, denominada "Diferentemente iguales".

El 27 de octubre se realizó en Montevideo la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. En su Resolución II se afirma que este espacio es una "instancia propicia para unir esfuerzos y potenciar las sinergias entre los diferentes actores que trabajan por el desarrollo sostenible para una implementación regional de la Agenda 2030 con un enfoque centrado en la dimensión social y que fomente la cooperación Sur-Sur". Paralelamente se reunió, también en Montevideo, el IX Foro Ministerial para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Entre el 30 de octubre y el 5 de noviembre se llevó a cabo la Primera Semana de la Cooperación Iberoamericana de la SEGIB.

El SELA organizó dos encuentros sucesivos en Panamá: el 7 y 8 de noviembre la XXVIII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe: "Cooperación para la Propiedad Intelectual", y el 9 del mismo mes el encuentro "Cooperación Internacional para América Latina y el Caribe: hacia el fortalecimiento de la cooperación regional" (Panamá, 9 de noviembre de 2017).

También en noviembre Brasil, Barbados, Granada, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y

República Dominicana acordaron presentar una agenda común ante el VIII Foro Mundial del Agua, que se celebraría en marzo de 2018.

Los días 14 y 15 de noviembre tuvo lugar la V Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional (GTCI) de la Celac en San Salvador.

El 30 de noviembre, representantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana debatieron en Santo Domingo soluciones conjuntas que permitan superar desafíos comunes a través de la cooperación Sur-Sur y triangular, en el segundo encuentro del "Taller de intercambio intra-regional de experiencias entre instancias rectoras de cooperación de Guatemala, Honduras, República Dominicana y El Salvador, en base a la experiencia del Fondo Salvadoreño de Cooperación Sur-Sur y Triangular".

Los días 3 y 4 de diciembre, representantes de los 18 países miembros del PIFCSS se dieron cita en La Antigua, Guatemala, en el marco de la reunión del Consejo Intergubernamental de este programa.

El 6 de ese mes, con ocasión de la II reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación Iberoamericana, Chile estableció el Fondo Chileno de Cooperación Sur-Sur Iberoamericano en alianza con la SEGIB. El mismo camino seguiría Panamá el 29 de enero y se anunció que Colombia estaba avanzando en la misma dirección[5].

El 7 de diciembre se presentaba el "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017". Su capítulo I está orientado al proceso que llevará a la realización de la Conferencia "PABA+40" en la primera parte de 2019. Los 552 proyectos y 333 acciones de CSS bilateral registrados en el informe de 2016 (y correspondientes al año 2014) se han convertido en 721 proyectos y 155 acciones bilaterales llevadas a cabo en 2015. La tendencia al descenso en el número de acciones ya vista en años anteriores parece así consolidarse.

La Declaración de Cancilleres Iberoamericanos de La Antigua, del mismo 7 de diciembre de 2017, incluye varias referencias a la CSS y menciones al PABA+40.

El 9 de diciembre se reunió la cumbre Caricom-Cuba en Saint-John, Antigua y Barbuda, que se focalizó en CSS ante desastres naturales.

El primer día de 2018 se produjo el cambio de sede del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) desde El Salvador hacia Argentina. En paralelo, Daniel Castillo Carniglia, de Chile, fue designado como nuevo gerente del Programa.

5 En la actualidad existen fondos de CSS acordados con la SEGIB creados por Andorra, Argentina, Chile, España, México, Portugal y República Dominicana.

El 13 de enero la VII Reunión Extraordinaria del Consejo Político de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se realizó en Caracas. Allí los miembros de ese proceso se comprometieron a la consecución de los ODS. Recatando el valor de la CSS a tal fin.

Santiago de Chile fue escenario de la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, reunido los días 21 y 22 de enero de 2018 bajo el lema: "CELAC-China: trabajando por más desarrollo, innovación y cooperación para nuestros pueblos". En la Declaración resultante del encuentro se afirma el renovado compromiso "de innovar en las modalidades de cooperación y desarrollo, promoviendo diálogos en los principales ámbitos del Foro y en otras áreas acordadas por ambas Partes, con miras a fomentar el desarrollo sostenible, el bienestar social y el crecimiento económico y productivo, aportando nuevas contribuciones a la cooperación Sur-Sur" (párrafo 5.9)[6].

Los días 8 y 9 de marzo tuvo lugar en Brasil, coorganizado entre ese país y el Banco Islámico de Desarrollo, el "Simposio preparatorio para la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40): tendencias y desafíos", reuniendo a representantes de cerca de 20 países en desarrollo de América, Asia y África.

El 15 de marzo los Estados Miembros, Miembros Asociados, y Observadores de la AEC se reunieron en la Isla de Margarita, República Bolivariana de Venezuela, en la Segunda Conferencia de Cooperación, bajo el lema "Reduciendo el Riesgo, Construyendo Resiliencia".

El 23 de marzo, el SELA y la Secretaría General de la Comunidad Andina firmaron un acuerdo para trabajar en conjunto (SGCAN) en la promoción del desarrollo económico sostenible e inclusivo en los países de la región, mediante acciones de cooperación técnica e institucional en los temas vinculados a los flujos migratorios, mercado laboral e integración.

La CSS en Asia

El 18 de octubre Xi Jinping presentaba ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China su informe "Por el logro del triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y por la conquista de la gran victoria del socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época", donde hay múltiples referencias a la cooperación china y un título dedicado a "Perseverancia en el camino del desarrollo pacífico e impulso de la construcción de la comunidad de destino de la humanidad".

6 El texto completo de la Declaración se encuentra disponible en http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-santiago-ii-reunion-ministerial-foro-celac-china-celac-china-trabajando

El 26 de octubre, en el marco de la reunión de la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros de las Naciones Unidas, la embajadora de Vietnam ante esa organización dio un discurso en nombre de la ASEAN en el que urgió a la ONU y a sus miembros a continuar respaldando la CSS.

La Conferencia Internacional sobre la Seguridad y el Desarrollo Sostenible en Asia Central "Asia Central: un pasado y un futuro comunes, la cooperación para el desarrollo sostenible y una prosperidad compartida" tuvo lugar en Samarcanda, Uzbekistán, el 10 y 11 de noviembre de 2017, con varias referencias a cooperación regional.

El 11 de noviembre, la XXV Reunión de Líderes Económicos de la APEC se reunió en Da Nang, Vietnam, bajo el lema "Creating New Dynamism, Fostering a Shared Future" en la que, sin embargo, no se hace ninguna referencia a la CSS.

La 31ª Cumbre de la ASEAN tuvo lugar en Filipinas los días 13 y 14 de noviembre. Si bien no hubo referencias importantes a la CSS, varias declaraciones resultantes del encuentro refieren a cooperación regional. Destacamos especialmente la Declaración de los Líderes de Asia del Este sobre Cooperación para la Lucha contra la Pobreza, cuyo párrafo 9 refiere expresamente a las potencialidades de la CSS en este ámbito.

Un "Segundo documento político de la política china para África" fue publicado el 8 de diciembre de 2017 por ese país.

El 10 de enero de 2018 tuvo lugar la Segunda Cumbre de Líderes de Cooperación Mekong-Lancang, foro creado en 2105 que reúne a China, Camboya, Myanmar, Laos, Tailandia y Vietnam. Allí, entre otros temas, se debatió cómo promover una CSS subregional orientada a la implementación de la Agenda 2030. La reunión se cerró con la adopción de un plan de acción quinquenal.

El 28 de marzo se reunió el Foro de Asia Pacífico sobre Desarrollo Sostenible, donde la única referencia a la CSS que recoge su documento final[7] aparece vinculada al impulso del ODS 11 sobre ciudades sostenibles.

La CSS en África

El 20 de octubre se realizó el acto de cierre de la "Semana de África" en las Naciones Unidas, oportunidad en que el presidente de la AG, Miroslav Lajčák, destacó los aportes de la NEPAD y la Unión Africana (UA) a las transformaciones que están teniendo lugar en el continente y lo acercan al logro de los ODS.

7 Disponible en http://www.unescap.org/sites/default/files/APFSD5_4E.pdf

Una semana más tarde, la UNECA reunió el taller "Mejorando la aceptación y el uso de los servicios de información climática en la planificación del desarrollo en África" en la ciudad de Addis Abeba. Una de sus conclusiones principales fue que el desarrollo y el crecimiento de África dependen parcialmente de mayores inversiones en los servicios de información climática, su mejora y uso en los programas de desarrollo.

Casi en paralelo, el PNUD publicaba el "Informe de Desarrollo Sostenible de África 2017: siguiendo el progreso de la Agenda 2063 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", primera publicación que realiza un seguimiento simultáneo de los progresos de la Agenda 2030, la Agenda 2063 adoptada por la Unión Africana y su primer plan decenal de implementación.

El 11 de diciembre la IGAD realizaba la "Reunión de interesados en el Mecanismo de Coordinación Subregional para África del Sur y del Este (SRCM)" en Djibuti, para debatir el tema "Refocalizando el SRCM para promover la concienciación y la implementación de la Agenda 2063 de la UA y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

La 30ª Asamblea de la Unión Africana tuvo lugar en Addis Abeba los días 28 y 29 de enero. Ninguna de sus decisiones hace referencias a la CSS, aun cuando muchas de las iniciativas allí debatidas encajan perfectamente en la definición de proyectos y programas de CSS. Una reunión extraordinaria de ese cuerpo mantenida el 21 de marzo en Kigali, Ruanda, creó la Zona Africana de Libre Comercio y el 8 de febrero se anunció que la UE abriría una oficina en Beijing.

Conclusiones

Siguiendo una línea que comenzó a poco de ser adoptada la Agenda 2030, y teniendo en cuenta los cambios que se van produciendo en el escenario internacional en que el nivel de disputa entre algunos de los países más poderosos del globo se incrementa, ya sea de manera directa o indirecta, tanto en los ámbitos de la fuerza armada como del comercio, la CSS va buscando su nuevo lugar en la escena de la cooperación internacional.

Claramente ha quedado atrás la etapa en que esta forma de cooperación al desarrollo era referenciada en todos los ámbitos y discursos: el atractivo que una década atrás generaba la CSS a nivel mundial se ha ido disolviendo, pero eso no significa que esta tenga hoy menos importancia que entonces, ni que haya perdido capacidad de acción. Más bien el tono de los debates se orienta en sentido de una cooperación más asentada, más al tanto de sus verdaderas posibilidades y de sus límites, con mayor autoconocimiento y una experiencia ganada que, sin embargo, no sirve de base suficiente para superar algunos de sus obstáculos más estructurales, reflejados en el apego a la viejas fórmulas, tan repetidas en documentos internacionales, respecto de

los principios de la CSS, su relación con otros modos de cooperación y sus tensiones internas en materia de medición de resultados y/o esfuerzos.

La proximidad de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, a 40 años de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires y en el marco de un modelo de trabajo enmarcado en la Agenda 2030, abre la puerta a renovar discusiones y soluciones dentro de la CSS. Hasta ahora, sin embargo, no hay señales claras de construcción de consensos propios del Sur que le permitan llegar sólidamente posicionados a lo que será ese encuentro que, a diferencia de lo que ocurrió en 1978, esta vez despierta fuertemente la atención de los donantes tradicionales.

17

Los presupuestos 2018 y el V Plan Director dicen 'no' a la Agenda 2030

Budget 2018 & the V Plan Director say 'no' to 2030 Agenda

KATTYA CASCANTE*

PALABRAS CLAVE
Presupuestos; Plan director; Plan de acción; Agenda 2030.

RESUMEN La primavera de 2018 ha reunido tres citas relevantes para la Cooperación Española. En primer lugar, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con un insuficiente esfuerzo económico del 0,19% sobre el PIB para la AOD en 2018. En segundo lugar, la anómala aprobación del V Plan Director. En último lugar, la concreción de un plan de acción que dirija a España hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

KEYWORDS
Budget; National Plan of Spanish Cooperation; Action Plan; 2030 Agenda.

ABSTRACT The 2018 springtime has gathered three relevant events for Spanish Cooperation. Firstly, the bill on General National Budget with an insufficient economic effort of 0.19% of GDP for 2018 ODA. Secondly, the anomalous approval of the Fifth National Plan of Spanish Cooperation. Finally, the concretion of an Action Plan that directs Spain towards the fulfillment of the 2030 Agenda.

MOTS CLÉS
Budget; Plan Directeur de la Coopération Espagnole; Plan d'action; l'Agenda 2030.

RÉSUMÉ Le printemps 2018 a réuni trois rendez-vous pertinents pour la coopération espagnole. En premier lieu, le projet de loi sur les budget general de l'État avec un effort économique insuffisant de 0.19% du PIB pour l'APD en 2018. Deuxièmement, l'approbation anormale du cinquième Plan Directeur de la Cooopération Espagnole. Enfin, la concrétisation d'un plan d'action qui oriente l'Espagne vers la réalisation de l'Agenda 2030.

* **Kattya Cascante** es politóloga especializada en relaciones internacionales y cooperación internacional para el desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

En nuestra cita semestral sobre el estado de la cooperación española para el desarrollo destaca la confluencia de tres inquietudes que confirman el desmantelamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) anunciado desde estas páginas tiempo atrás. Los síntomas de este enfermo, lejos de mejorar se agudizan y cada vez son menos los motivos que se contemplan para salvarlo. La propuesta de los presupuestos generales para 2018, respaldada por el nuevo Plan Director de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo para los próximos tres años (VPD, 2017-2020) emerge al mismo tiempo que el compromiso asumido voluntariamente de informar a las Naciones Unidas sobre los avances de la ejecución de la Agenda 2030. Un andamiaje de apariencia lógica que, sin embargo, no convence ni legitima la intención de evitar la desaparición del escenario internacional de esta política española.

El Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado no trae buenas noticias para la cooperación española. Tampoco son peores a las esperadas dado que los equilibrios estadísticos del CAD hace tiempo que acostumbran a inflar la realidad del esfuerzo económico de los donantes con maniobras que disculpan la falta de un compromiso real. Concretamente, en España, durante 2016 se contabilizó en AOD una aportación de 0,33% de la RNB que ha vuelto a descender a 0,19% en 2017. Al retirar el artificial incremento de la AOD española de 1.900 millones de Euros provenientes de la condonación de intereses de la deuda cubana, la aportación de la AOD española disminuye un 45%. Así que el anuncio de la subida de un 8,1% (41,16 millones de euros) respecto a los de 2017, no cambia nada el escenario descrito. Menos aún se puede esperar que en 2018 haya la intención de asumir la tan "importantísima Agenda"[1]. Tras un recorte de casi el 75% de los recursos desde 2008, la política de cooperación al desarrollo en España está claro que no remonta.

A su vez, el V Plan Director "más participado de la historia"[2] y aun así rechazado por la mayoría de las formaciones políticas, las ONG, los sindicatos, los expertos y expertas, las universidades y las comunidades autónomas y municipios en los que no gobierna el PP, ha sido aprobado con más de año y medio de retraso. El 16 de febrero y solo porque se recurrió en el pleno del Consejo de Cooperación al voto de calidad del Secretario de Estado de Cooperación para tumbar el dictamen negativo emitido por los actores sociales, se aprobó un dictamen con una valoración positiva. Una maniobra que cuestiona la naturaleza y mandato de este órgano consultivo, hasta ahora reactivo al deterioro de la política de Ayuda.

1 Expresión que la presidenta del Congreso de los Diputados, la señora Ana Pastor, utilizó en su intervención de clausura del acto que tuvo lugar el pasado 9 de abril a iniciativa de la sociedad civil española implicada en el sector y que trataba de buscar un compromiso explícito con la Agenda 2030.

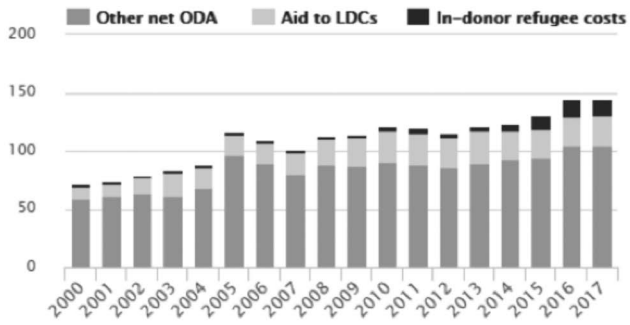
2 Denominación que algunos representantes de la Administración se atrevieron a dar al V Plan Director de la Cooperación Española tras su aprobación en el Consejo de Ministros del 23 de marzo de 2018.

De la mano de la última declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre la gestión de la crisis en España y haciendo gala de la temática del monográfico presente, se expone el impacto de la crisis financiera internacional en la economía y en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC) en España. Un cuestionamiento que puede verse suavizado en la próxima cita del 18 de julio en la que voluntariamente el Gobierno española participará en el marco del Foro Político de Alto Nivel, presentando en Nueva York su informe nacional de evaluación de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. En realidad, se trata de la formulación de un Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. A dos años y medio de haber asumido el compromiso[3], el borrador cero que circula y que ha sido elaborado desde el Grupo de Alto Nivel (GAN) para la Agenda 2030[4], no es exactamente un ejemplo de celeridad. El retraso no solo pone en evidencia la débil cadena de la rendición de cuentas multilateral de la cooperación hacia la comunidad internacional con inocuas consecuencias, también parece adecuarse más al ciclo electoral nacional.

AOD 2017 y presupuestos 2018

El CAD, a pesar de haber contabilizado un descenso de la AOD media de 0,6% respecto a 2016 en términos reales, durante 2017 se ha manifestado optimista en su informe anual sobre la ayuda externa en el ámbito internacional. Se gastó menos dinero en refugiados dentro de los países donantes y se destinaron más fondos a los países de menor desarrollo, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Evolución de la AOD neta (miles de millones de dólares)



Fuente: OCDE, 2018.

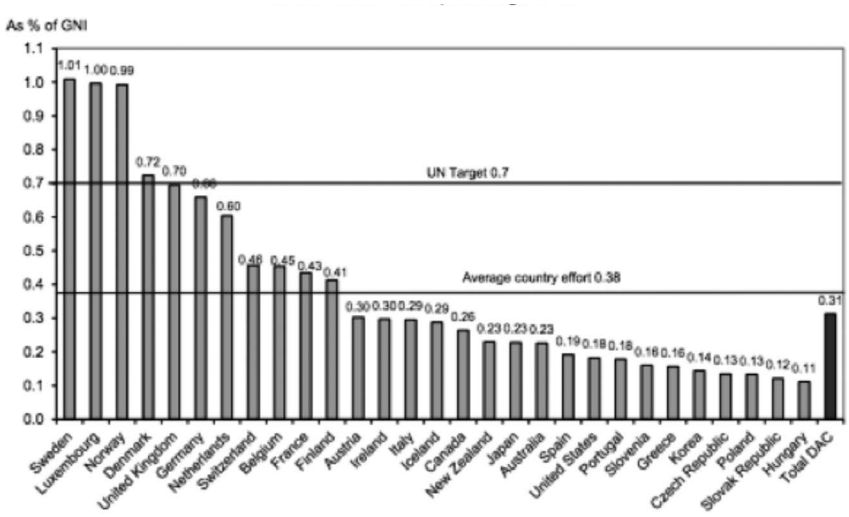
3 España someterá a examen ante la ONU en julio sus progresos de la Agenda 2030. Agencia EFE. [Disponible en https://www.eldiario.es/politica/Espana-sometera-ONU-progresos-Agenda_0_730027328.html].

4 El GAN fue constituido por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión del día 28 de septiembre de 2017, con el doble objetivo de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 y de preparar los exámenes de España ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

Una radiografía que en lo que respecta a la imputación de fondos AOD para asistir a los refugiados en territorio nacional de los países donantes, es más fruto de la coyuntura que del rigor político. A medida que ha descendido la entrada de refugiados en Europa, la AOD destinada por los países donantes ha disminuido un 13,6%, alcanzando los 14.200 millones de dólares. Así, los recursos dirigidos a los refugiados representaron el 9,7% de la AOD neta total de los donantes, por debajo del 11% en 2016. Por lo tanto, no supone en realidad ningún cambio en el reconocimiento de los donantes sobre la imputación de esos gastos que nunca debieron contemplarse como AOD. Si bien, Australia, Corea y Luxemburgo no contabilizaron los costos de los refugiados como donantes en 2017, nueve países gastaron más del 10% de su AOD en los refugiados. Entre ellos, Alemania, Grecia, Islandia e Italia utilizaron más del 20% de la AOD para los costos de los refugiados en los donantes.

Aún con ello, la caída en la cifra principal dejó la AOD total de los miembros (CAD) equivalente a solo 0,31% de su ingreso nacional bruto combinado, por debajo del 0,32% en 2016 y como ya es habitual, muy por debajo del objetivo de la ONU de mantener la AOD por encima del 0,7% de la RNB del donante tal y como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Ayuda neta 2017 (términos relativos)



Fuente: OCDE, 2018.

Declaraciones del secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, apuntaban la contradicción del momento. Justo cuando los países donantes deberían estar utilizando la expansión económica para intensificar sus niveles de ayuda externa en el marco de la Agenda 2030, 18 países, las han reducido notablemente. En este año, solo cinco

miembros del CAD-Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido- alcanzaron el 0,7%, los 24 restantes, entre los que se encuentra España, incluso se han distanciado más aún, al tiempo que el volumen de préstamos frente a las donaciones, aumentaba un 13%[5].

Y todo ello pese a que, actualmente, España produce más bienes y servicios que antes de la crisis y las empresas ganan 36.000 millones de euros más (CC OO, 2018). Sin embargo, a la hora de equilibrar la estructura económica y social (aumentando la AOD, restaurando la reducción del 22% en los salarios más bajos o la caída del 7% en los salarios reales) los presupuestos de 2018 pendientes de aprobación en el momento que se escribía este artículo, ofrecen una brecha temporal de 40 años[6]. A pesar de que el producto interno bruto (PIB) ha alcanzado los niveles previos a la crisis, se tiene un gasto público y una inversión pública que no se han recuperado de los recortes. El techo de gasto ha permanecido prácticamente congelado durante los últimos años, a un nivel inferior al de antes de las dificultades. El Estado de bienestar se va encogiendo y alejándose progresivamente de los niveles europeos en cuanto a los servicios públicos fundamentales, un Estado *low cost* más cerca de países como Bulgaria o Rumanía, y en nada comparable con la media de los socios europeos ("la sociedad del 38%")[7].

La Agenda 2030 llama a que el 40% más pobre de la población vea incrementados sus ingresos por encima del promedio nacional, justo lo contrario de lo que sucede en España, donde los grupos más rico es el que ve crecer más sus ingresos. La reducción de recaudación, incluida en esta propuesta presupuestaria, nos sitúa a la cola europea y como resultado, enmarca un escenario de gasto público inferior en 7 puntos del PIB a la media europea, imposibilitando las mejoras de la calidad de la educación, garantizar la cobertura sanitaria universal y aumentar las transferencias sociales dirigidas a los grupos más pobres de la población. Todo ello, explicitado en el compromiso de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y desechado por el actual Gobierno a pesar de que España se encuentre en el *penúltimo* lugar de entre los países de la UE en la recaudación de impuestos ambientales[8].

Así que el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado no es ni de lejos un síntoma de recuperación. En el plano nacional, la subida del 8,1% frente a los presupuestos de 2017, queda muy lejos de compensar los recortes impuestos desde 2009, ya que siguen superando el 70% y hace oídos sordos del acuerdo del 5 de diciembre

5 Para algunos donantes, los préstamos en condiciones concesionarias representaron más de un cuarto de la AOD bilateral en 2017 (OCDE, 2018).

6 T. Judt (2018): A*lgo va mal*, Madrid, Taurus.

7 J. Estefanía (2018): "Algo erróneo en el modo en que vivimos", *El País*, 15 de abril. [Disponible en https://elpais.com/economia/2018/04/15/actualidad/1523803463_402617.html].

8 M. de la Iglesia Caruncho (2018): "Lentitud del Gobierno a la hora de impulsar la Agenda 2030, aprobada en Naciones Unidas", *Mundiario*, 16 de abril. [Disponible en https://www.mundiario.com/articulo/politica/espana-modelo-desarrollo-sostenible/20180416222747119461.html].

en el que todos los grupos parlamentarios aprobaron una Proposición no de Ley en la que se afirmaba que era "imprescindible recuperar progresivamente los recursos destinados a Cooperación en los próximos Presupuestos Generales del Estado, avanzando en el incremento de los fondos de la AOD hasta el 0,4% de la RNB en 2020"[9]. Tampoco supone rectificación alguna en cuanto a la canalización de la AOD española. El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), vuelve a situarse en 199.230 millones de euros, al igual que en 2017, a pesar del informe emitido en 2016 por del Tribunal de Cuentas, que constataba que parte de ese dinero público se transfiere a los países empobrecidos a través de fondos de inversión que operan desde paraísos fiscales. Por otra parte, en el plano internacional el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado se aleja de la Agenda de Acción de Addis Abeba[10], en la que España renovó su compromiso financiero con el 0,7%, aunque fuera de forma colectiva junto al resto de los miembros de la UE.

Claramente esta presupuesta económica para 2018 significa menos inversiones sociales, medioambientales y de cooperación, y por tanto su aprobación es un "no" categórico al compromiso con la Agenda 2030.

El V Plan Director (2017-2020)

Como se apuntaba anteriormente, si algo caracteriza este V Plan Director (PD) es su falta de consenso a la hora de aprobarlo. La Comisión de Seguimiento —de la que forma parte la Coordinadora (CONGDE), varias ONGD representativas del sector, los sindicatos mayoritarios, expertos, expertas, universidades y la Federación de Derechos Humanos— presentó un informe del borrador del V PD que fue rechazado por el Gobierno y la abstención de los sindicatos y las organizaciones empresariales (CEOE, Cepyme y CEPES): 14 votos a favor, 14 en contra y 5 abstenciones. Para desempatar, el presidente del Consejo, el secretario de Estado de Cooperación, hizo uso de su voto de calidad. Fernando García Casas se opuso al dictamen. De esta forma, el Gobierno presentó su propio informe, con una valoración positiva del borrador de hoja de ruta de la Cooperación Española. La votación fue mucho más ajustada que la anterior: 16 votos a favor del documento (Gobierno, CEOE y Cepyme), 16 votos en contra y 1 abstención (CEPES). De nuevo, el voto de calidad del presidente del Consejo decidió a favor

9 CONGD (2017): "Presupuestos 2018: La Cooperación no puede esperar", 20-12-2017. [Disponible en https://coordinadoraongd.org/2017/12/presupuestos-2018-la-cooperacion-no-puede-esperar/].

10 Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/69/L.82)] 69/313. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). [Disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf].

del informe del Gobierno. Frente a esto, los actores sociales emitieron un voto negativo consensuado[11].

El dictamen presentado por la Comisión de Seguimiento del V PD del Consejo de Cooperación[12] señalaba en sus valoraciones carencias específicas: Falta de profundidad a la hora de plantear los desafíos de la cooperación española; Imprecisión de los mecanismo de gestión; Poca concreción en las implicaciones estratégicas y operativas que supone la Agenda 2030 para España (ejemplificando: DD HH como prioridad política, metas e indicadores desagregados por género, concreción en los planteamientos de sostenibilidad, etc.); Disparidad temporal entre los marcos de acción previstos por el V PD (3 años) y la Agenda 2030 (13 años); Ausencia de concreción en los instrumentos para integrar a los distintos actores en la construcción de alianzas; Disociación entre las prioridades geográficas y los criterios alegados para establecerlas (IDH, Gini, Pobreza multidimensional y capacidad de gestión de riesgos); Inexplicable estrategia sectorial basada en "otros recursos financieros y no financieros"; Carencia de una memoria económica y de un marco de resultados de gestión asociado a objetivos; Superficial atención a la provisión de Bienes Públicos Regionales y Globales; entre otros.

Por su parte, el dictamen emitido por la Administración General del Estado y finalmente aprobado por el Gobierno[13], en su valoraciones solo señala esfuerzos e intenciones con tres recomendaciones (intenciones de nuevo) referidas a la comunicación sobre los avances del V PD, desarrollar un Marco de Resultados de Gestión que permita el seguimiento y una hoja de ruta que permita construir un Marco de Resultados de Desarrollo.

Frente a esta anomalía, los actores sociales[14] del Consejo de Cooperación emitieron un voto particular negativo al dictamen sobre el V Plan Director de la Cooperación Española, finalmente aprobado. Su principal alegación giraba en torno a "la falta de ambición, compromiso y amplitud de miras que requerían tanto los compromisos adquiridos a nivel internacional con la implementación de la Agenda 2030, como por la urgente necesidad de recuperar la política pública de cooperación"[15]. El documento

11 CONGDE (2018): El Gobierno aprobará el V Plan Director pese a la oposición de las ONGD y los partidos, 26-2-2018. [Disponible en https://coordinadoraongd.org/2018/02/gobierno-aprobara-v-plan-director-pese-la-oposicion-las-ongd-los-partidos/].

12 Informe sobre la propuesta de V Plan Director de la cooperación española 2018/2021 en el Consejo de Cooperación. [Disponible en https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/02/3.1-Informe-V-Plan-Director-Com-Seguimiento.pdf].

13 Informe sobre la propuesta de V Plan Director de la cooperación española 2018/2021 en el Consejo de Cooperación. [Disponible en https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/02/3.1-Informe-V-Plan-Director-Com-Seguimiento.pdf].

14 Los actores sociales del Consejo de Cooperación son: CONGDE y ONGD, CC OO, UGT, empresariado, universidades, Federación de Derechos Humanos, empresas de economía social y expertos y expertas.

15 Explicación del voto particular al dictamen de la Administración. [Disponible en https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/02/Voto-compartido-Consejo-Cooperacio%CC%81n-DEF-.pdf].

resaltaba el peligro de desnaturalizar al propio Consejo de Cooperación si se desautoriza (excluye) la opinión sobre las políticas adoptadas, "incluyendo la expresión de sus debilidades y carencias, con el ánimo constructivo de mejorar la calidad y eficacia de la Cooperación Española". A ello se sumaba el absurdo de elaborar un documento carente de crítica que nada sirve para subsanar y que no ha contado con el debate suficiente. Sustantivamente se insistía, al igual que en el rechazado dictamen de la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación, en la carencia de una visión estratégica a largo plazo de este V PD, donde se omite abordar todas las reformas necesarias y urgentes que deberían garantizar "una arquitectura institucional adaptada a la Agenda 2030, la adaptación del marco normativo, la recuperación de recursos humanos y de las capacidades perdidas en estos años, fundamentales para una cooperación moderna y eficaz".

Finalmente, cabe sumar las limitaciones señaladas por la CONGDE. En un documento específico del sector, se destaca la ausencia de líneas de acción específicas en relación a incentivos para la participación, para pueblos indígenas y afrodescendientes, para la promoción de los derechos de las mujeres, protección de los defensores de los derechos humanos, sobre el derecho a la vida en el control de fronteras, regulación fiscal y estándares de sostenibilidad en el papel del sector privado y en cómo mitigar las consecuencias del cambio climático en las poblaciones más vulnerables. Igualmente se proponían medidas[16] para ir recuperando la posición de la Cooperación Española que claramente no se ven reflejadas en la propuesta del Gobierno para 2018.

España ante las Naciones Unidas

Haciendo gala del monográfico presente, la reciente declaración de las Naciones Unidas sobre la gestión de la crisis en España supone una nueva vuelta de tuerca en el palmarés internacional. El Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) ha reconocido "el impacto profundo que ha tenido la crisis financiera internacional en la economía y en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC) en el Estado español" y ha instado a los poderes públicos españoles para que adopten las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos.

En el mes de marzo el gobierno español y más de 150 organizaciones de la sociedad civil España han rendido cuentas sobre el grado de cumplimiento, protección y

16 CONGDE; medidas para la recuperación de la Cooperación española cara a los PGE 2018: alcanzar el 0,3% de ayuda genuina en 2018: fortalecer el papel del MAEC y de la AECID como pilares centrales del sistema cooperación; aprovechar el potencial de colaboración de las ONGD; incrementar el papel de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global; recuperar el peso de la Ayuda Humanitaria; apostar por la igualdad de género y la salud sexual y reproductiva.

defensa de los DESC entre los años 2012 a 2016. Como respuesta, el Comité identifica la reducción del gasto público en el ámbito social y "la prolongación de la aplicación de algunas medidas de austeridad" como las causas que restan la garantía en el cumplimiento de todos los derechos del Pacto y "desproporcionadamente a los grupos y personas más desfavorecidos y marginados", en especial a "las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los gitanos y romaníes, así como los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes". Ha recalcado que el índice de la población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza y exclusión social es alto. A lo que hay que sumar los altos índices de abandono escolar temprano que sigue "siendo el segundo más alto de la Unión Europea y afecta de manera desproporcionada a estudiantes pertenecientes a estos grupos".

En su informe, la ONU también señala el obstáculo que ciertas decisiones del Tribunal Constitucional suponen a las Comunidades Autónomas para poder otorgar mayor protección a los derechos del Pacto que las medidas previstas para afrontar la crisis a nivel nacional. De igual forma y en relación al derecho al trabajo, señala como continúan afectando a los más jóvenes la brecha salarial entre hombres y mujeres y la alta tasa de desempleo, así como las repercusiones que las políticas laborales están teniendo en las condiciones laborales, profundizando la precariedad y la carencia de unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

De entre las recomendaciones, se pide a España una adaptación de su legislación nacional a los Tratados Internacionales de derechos humanos para garantizar los DESC. Específicamente se insta al Gobierno la aprobación de una ley integral que garantice una protección suficiente, incluyendo todos los motivos de discriminación prohibidos; defina la discriminación múltiple, así como directa e indirecta; prohíba la discriminación tanto en el ámbito público como en el privado; e incorpore disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación, inclusive por medios judiciales y administrativos. También, recomienda derogar el artículo 315, párr. 3 del Código Penal a fin de evitar la persecución penal de trabajadores que han participado en huelgas. Con respecto a la vivienda digna, la ONU propone reglamentar el mercado privado de la vivienda y modificar la actual Ley de Arrendamientos Urbanos para facilitar una vivienda adecuada para las personas de bajos ingresos, al tiempo que se adopta un marco legislativo que establezca procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios o desalojos forzados. Señala también, la derogación del Real Decreto Ley 16/2012 que vulnera la protección del derecho a la salud de los migrantes en situación irregular.

Con esta antesala el contexto para el próximo 18 de julio no es muy cómodo. Sin embargo, la iniciativa voluntaria del Gobierno español de participar en el marco del Foro Político de Alto Nivel, presentando en Nueva York su informe nacional de evaluación de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, es sin duda una oportunidad. En primer lugar, supone una constatación del impulso que supuso en el mes de diciembre la aprobación en el Congreso de los Diputados de una Proposición

no de Ley, para la orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (PNL 161/001253). En ella, como ya se ha mencionado, se insta al Gobierno a "elaborar, aprobar y poner en marcha, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la sociedad civil y las ONGD, una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030".

En segundo lugar, se trata de concretar un Plan de Acción con un horizonte temporal limitado: 2018-2020[17]. Ello permitiría el impulso urgente a aspectos clave para el progreso —como ciertas políticas de especial relevancia, o mecanismos de gobernanza y de rendición de cuentas acordes—, estableciendo un mecanismo de evaluación al final de este periodo, a la par que sentará bases fundamentales para trazar la senda 2020-2030. Según el Gobierno, el Plan de Acción se compondría de dos partes principales. En una primera, se presenta el estado de la cuestión de los ODS en España, analizando la situación de los ODS en España referida a cada una de las metas y presentando los principales elementos de la distribución competencial, de las políticas públicas e instrumentos ya existentes. En una segunda, se abordan las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en el periodo 2018-2020: nuevas políticas públicas y medidas, el sistema de gobernanza de la Agenda, los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas y el papel clave de las CC AA y EE LL, y de todos los actores, en el impulso a la Agenda. Institucionalmente esta iniciativa se verá fortalecida por la creación de una comisión mixta Congreso-Senado para la coordinación y seguimiento de la estrategia española para alcanzar los ODS.

Sin embargo, habrá que esperar a ver que se concreta. Si bien muchos somos los convocados a participar con nuestros comentarios en la elaboración final de este plan, es limitada la credibilidad sobre la relevancia final de tal ejercicio, dados los antecedentes que han supuesto la aprobación del V PD y la invisibilidad que la propuesta económica para el presupuesto en Cooperación para 2018, impone.

17 Plan de acción para la implementación de la agenda 2030 (2018-2020), borrador cero. Documento de trabajo 3-4-2018. [Disponible en https://www.dropbox.com/s/fp4jfd82v10egja/03_04_2018_BORRADOR%20CERO_PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N.pdf?dl=0].

reseñas

El daño no se olvida. Impactos socioambientales en territorios de pueblos indígenas de la Amazonía norperuana afectados por las operaciones de las empresas Pluspetrol

YAIZHA CAMPANARIO BAQUÉ
Y CATHAL DOYLE

Prólogo del profesor Joshua Castellino, Universidad de Middlesex, Londres

Esta obra, publicada en enero de 2017, constituye un informe que analiza las cuestiones más significativas relativas a los daños ambientales y sociales sufridos por los pueblos indígenas derivados de las operaciones de explotación petrolífera llevadas a cabo por Pluspetrol Norte en los lotes 1AB (hoy 192) y 8 ubicados en la Amazonía norperuana.

La empresa Pluspetrol Norte es una subsidiaria de la empresa Pluspetrol Resource Corporation, con sede en Holanda, que a su vez se encuentra participada por la compañía China National Petroleum Corporation (CNPC), propiedad del Estado chino, que detenta el 45% de las acciones. Pluspetrol Norte es la compañía de Perú que se ha visto inmersa en más procedimientos sancionadores por daños ambientales ligados, a su vez, a serias violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan el área de influencia de sus operaciones, los Quechua y Achuar del río Pastaza, Kichwa del río Tigre, Achuar y Urarina del río Corrientes y Kukama del río Marañón. Estos pueblos han visto cómo los daños ambientales han repercutido muy negativamente en su forma de vida, su cultura y han limitado su capacidad de determinar libremente su futuro.

En el primer capítulo del informe, se abordan los daños ambientales recogiendo la información relativa a las constantes fugas y derrames. Pluspetrol, en los años 1996 y 2000, fechas en las que se hizo cargo de los mencionados lotes, adquirió la plena responsabilidad por los daños causados por las concesionarias que le precedieron en la explotación de los mismos, Oxy y Petroperú, pero, en lugar de modificar las prácticas medioambientalmente destructivas, las mantuvo y tampoco remedió los daños existentes, agravando profundamente estos perjuicios ambientales, lo cual aseguró que perduren hoy en día.

Esta dejación de responsabilidades se vio favorecida por varios factores, por un lado, la incapacidad del Estado peruano para realizar una fiscalización efectiva y, por otro, los estándares

permisivos establecidos por este que no hicieron más que perpetuar las prácticas nocivas.

Tras un detallado relato de los daños ambientales, el informe pasa a tratar los impactos sociales en las comunidades de las operaciones de la mencionada compañía. La actividad de la empresa extractiva ha generado en estas zonas lo que se conoce como economía de enclave, que es la resultante de operaciones localizadas con una lógica diferente a la de la zona geográfica donde radican, con mínimos lazos con la economía nacional y con un beneficio que repercute en el país solo marginalmente. Unido a ello, son actores foráneos los que las controlan y cuentan con una gran influencia política y económica en el entorno local.

La actividad de Pluspetrol ha creado una relación de dependencia económica y marcadamente desigual entre la población local y la empresa, que ve su control favorecido por la débil presencia del Estado que ha delegado en aquella muchos de sus roles de prestador de servicios o ha desarrollado una relación de complicidad con la misma. A esto se une, de acuerdo al informe, la mala fe presente en las relaciones de la empresa con las comunidades, ya que ha trabajado en pro del quebrantamiento de la unión de las federaciones indígenas entre otras cosas, a través de las figuras de los relacionistas comunitarios de la empresa, cuya tarea consistía en desacreditar a las autoridades comunales y a los dirigentes de las federaciones no afines, así como en promover el enfrentamiento entre comunidades.

Dentro de este capítulo, se recoge también la criminalización de las movilizaciones y protestas de las comunidades indígenas afectadas y una descripción pormenorizada de los derechos vulnerados, el de la libre determinación, el derecho a la salud, a la alimentación, al agua potable, a la compensación e indemnización y los derechos territoriales.

En relación a estos últimos, se pone de relieve que, como consecuencia de la petición de Pluspetrol al Ejecutivo de la servidumbre gratuita sobre todos los terrenos en los lotes, el Estado declaró mediante dos Decretos Supremos de 2006 que las tierras en las que habitan las comunidades son propiedad del Estado y las tipificó como "sin fin útil", impidiendo que los pueblos indígenas puedan ejercer derecho alguno para obtener la titularidad de las tierras y por ello generándose un trato desigual a la hora de negociar las indemnizaciones o compensaciones.

Los capítulos finales están dedicados a la contextualización de las acciones de Pluspetrol y a la confrontación de las mismas con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las orientaciones de las Naciones Unidas, relativas a los derechos de los pueblos indígenas y las buenas prácticas del sector, representadas por los compromisos de la Asociación Mundial del Sector del Petróleo y el Gas (IPIECA).

Respecto a la contextualización, el informe aborda la estructura global de la corporación, Pluspetrol Resource Corporation, un holding empresarial con una de las sedes

en Holanda creada en el año 2000, registrada a su vez en las islas Caimán en 1995, siendo esta la principal accionista de las subsidiarias de Pluspetrol, entre otras, Pluspetrol Norte; posteriormente pasa a relatar brevemente las continuas vulneraciones de derechos de los pueblos indígenas en Perú por parte de la misma, las acusaciones por evasión de impuestos y otras actividades ilegales que han desembocado en reclamaciones de carácter fiscal tanto por parte del Estado como por parte de distintas jurisdicciones y el riesgo financiero en el que se halla inmersa la compañía debido a las mencionadas reclamaciones y a la posibilidad de que tenga que remediar los daños ambientales y compensar a las comunidades.

Para finalizar, poner en valor el análisis recogido en esta publicación que, basándose en distintas fuentes oficiales, informes técnicos, artículos científicos y entrevistas con actores clave, expone de una forma clara y a la vez bastante exhaustiva la vulnerabilidad de las comunidades indígenas, que, afectadas por las operaciones extractivas de Pluspetrol Norte en los lotes 1AB/ 192 y 8 y ante la debilidad de los mecanismos del Estado, devienen indefensas para la remediación de las constantes violaciones de sus derechos medioambientales y sociales.

Rocío López Ruiz[1]

1 **Rocío López Ruiz** pertenece al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla. En la medida de lo posible, todos los gráficos, cuadros y tablas deberán entregarse en formato editable, no en imagen.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista,* número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie "Desarrollo y Cooperación"
Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata

SOTILLO, José Ángel: *El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

SOTILLO LORENZO, José Ángel y AYLLÓN PINO, Bruno (coords.): *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.

LEGARRETA BILBAO, Josu: *La cooperación vasca al desarrollo (Euskadi, 1985-2000). Memorias,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

NARROS, Andrés: *La comedia de la cooperación internacional,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

GÓMEZ, Carlos: *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo,* IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

ECHART, E.; CABEZAS, R. y SOTILLO, J. A. (coords.): *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

OJEDA, Tahina: *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.

ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier: *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2015.

AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina,* IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.

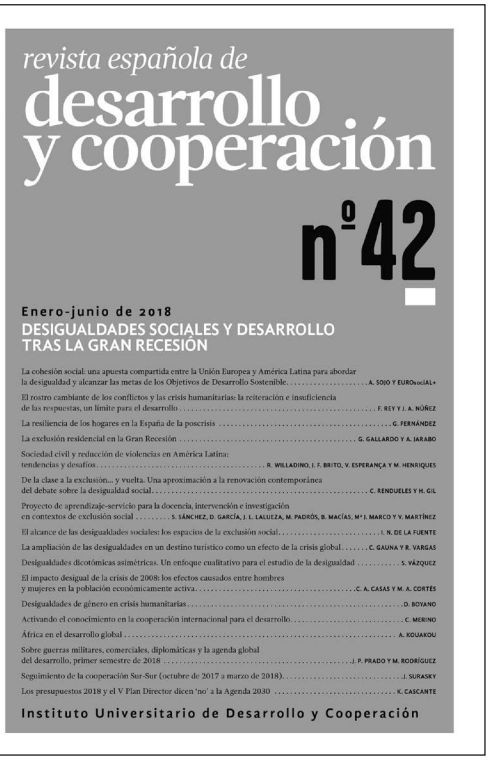
RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	27 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	30 euros
☐ Resto del mundo	40 euros

Datos personales

Nombre y apellidos _____

Empresa / Institución _____

Dirección _____ Tel. _____

Código postal _____ Ciudad _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____

Dirección de la Agencia _____

Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que, a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,

Fecha _____ Firma

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 63. 3ª PLANTA IZQUIERDA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (+34) 91 394 64 09