

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

LA RIED CUMPLE

10
AÑOS

Enero-junio/January-June 2022

Volumen/Volume 11

Número/Issue 1

Iberoamerican Journal of Development Studies



Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL/EDITORIAL BOARD

Directores/Editors in chief

Chaime Marcuello Servós, Universidad de Zaragoza, España

José María Larrú Ramos, Universidad CEU San Pablo, España

Consejo de editores/Associate Editors

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

Almudena Cortés Maisonave, Universidad Complutense de Madrid, España

Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España

Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, Flacso, España

Antonio Sianes, director del Instituto de Investigación en Políticas para la Transformación Social, Universidad Loyola, Córdoba, España

Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España

Begoña Gutiérrez Nieto, Centre for European Research on Microfinance (CERMI), Université Libre de Bruxelles, Bélgica

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

Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España

Javier Arellano Yanguas, Universidad de Deusto, España

Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España

Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España

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

Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España

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

Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España

Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza, España

Consejo editorial/Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido

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

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

Citlali Ayala, Instituto Mora, México

Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España

Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

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

José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España

Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España

José María Vera, Oxfam Intermón

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

Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica

Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido

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

Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos

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

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

Roy Mersland, Agder University, Noruega

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

Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido

Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido

Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

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

Gestora de la revista/Journal manager

Constantina Gutiérrez, Universidad de Zaragoza, España

Secretaría Técnica/Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITOR/PUBLISHER

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

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

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

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada/Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

6/9

**Una década de estudios de desarrollo
en clave iberoamericana**

A decade of development studies
from Iberoamerican perspective

Begoña GUTIÉRREZ-NIETO, José María LARRÚ-RAMOS,
Chaime MARCUELLO-SERVÓS

10/30

**Chains of dispossession and communities in struggle:
the illegal opiate market in Guerrero (Mexico)**

Cadenas de despojos y comunidades en lucha:

el mercado ilegal de opiáceos en Guerrero (México)

Inés GIMÉNEZ-DELGADO

32/52

**Tejido social de mujeres para la salud
de la Comuna 1 Popular de Medellín**

Social weaving of women for the health
of the Commune 1 Popular of Medellín

Sara María CANO-BEDOYA, Eliana MARTÍNEZ-HERRERA,
Isabel Cristina POSADA-ZAPATA

54/85

**¿Seguir o desafiar al mercado?: políticas de desarrollo
productivo en los casos del sector
forestal de Finlandia y Chile**

Follow or challenge the market?: productive
development policies in the cases of the

forest sector in Finland and Chile

José Miguel AHUMADA, Dorotea LÓPEZ-GIRAL,
Aracely NÚÑEZ-MEJÍA

86/108

**Analyzing energy deprivation
for cooking in Argentina and Brazil**

Analizando la privación de energía

a la hora de cocinar en Argentina y Brasil

María IBÁÑEZ-MARTÍN, Yormy Eliana MELO,
María Florencia ZABALOY

110/129

**Cultura organizacional para el desarrollo social
sostenible en microempresas**

Diseño de un instrumento para su evaluación

Organizational culture for sustainable social
development in microenterprises

Design of an instrument for its evaluation

Perla Angélica PETRILLI-CAMBAMBIA,
Luis Gibrán JUÁREZ-HERNÁNDEZ, Sergio Raúl HERRERA-MEZA

130/155

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI
Styles or models? Study of national planning for development of Chile, Costa Rica, and Uruguay at the beginning of the XXI century

Martín FITTIPALDI-FREIRE

156/181

Analytical framework for integrating climate change mitigation and adaptation in local urban planning policy
Marco analítico para la integración de la mitigación y adaptación al cambio climático en la política de planificación urbana local

Kiranmayi RAPARTHI

182/202

Economic opportunities for Mexican women from low socioeconomic status: results from a technical and life skills training program
Oportunidades económicas para mujeres mexicanas de nivel socioeconómico bajo: resultados de un programa de capacitación técnica de habilidades para la vida

Shaye S. WORTHMAN, Adriana RUEDA-BARRIOS

204/223

La planificación «del desarrollo» en Carlos Matus: una relectura
Planning «development» according to Carlos Matus: a rereading

Celeste VIEDMA

224/239

La paradoja de la protección de los defensores de derechos humanos: entre la emancipación y las cadenas del desarrollo
The paradox of the human rights defenders' protection: between the emancipation and the chains of development

Asier TAPIA-GUTIÉRREZ

241
Objetivos
Objectives

245
Normas para los autores
Author Guidelines

Una década de estudios de desarrollo en clave iberoamericana

A decade of development studies from Iberoamerican perspective

Begoña GUTIÉRREZ-NIETO
bgn@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

José María LARRÚ-RAMOS
larram@ceu.es
Universidad CEU San Pablo
(España)

Chaime MARCUELLO-SERVÓS
chaime@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Una década de estudios de desarrollo en clave iberoamericana

A decade of development studies from Iberoamerican perspective

Begoña GUTIÉRREZ-NIETO
bgn@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

José María LARRÚ-RAMOS
larram@ceu.es
Universidad CEU San Pablo
(España)

Chaime MARCUELLO-SERVÓS
chaime@unizar.es
Universidad de Zaragoza
(España)

Citar como/cite as:

Gutiérrez-Nieto B, Larrú-Ramos JM, Marcuello-Servós Ch (2022). Una década de estudios de desarrollo en clave iberoamericana. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):6-9.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.739

Resumen

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* cumple diez años. Es momento de reconocer quién la sostiene, las características que la han llevado a avanzar en el conocimiento del Desarrollo, además de conseguir el reconocimiento internacional, y de dar gracias a las personas que la han apoyado y a quienes hoy aportan su gran valía en equipo.

Palabras clave: revista, desarrollo, doble ciego, índices.

Clasificación JEL: L52, L53, O25, O43.

Abstract

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* celebrates ten years. It is time to recognize who supports it, the characteristics that have led it to advance in Development research, in addition to achieving international recognition, and to give thanks to so many people who have supported it and to those who today contribute their great value as a team.

Keywords: journal, development, double blind, index.

Las ideas, los proyectos, los sueños son como las semillas. Están ahí; en cierto modo, flotan. Se discuten; fluyen hasta que, en un momento dado, se siembran. Y, en ese acto de esparcir esas simientes —eso que es y no es—, siempre son necesarias unas condiciones de contorno adecuadas y, en cierta medida, unas cuantas dosis de tiempo, cuidados y dedicación.

Sabemos que no todas las cosas suceden por casualidad. Más bien al contrario. Sabemos que, para que una «noguera» dé nueces, alguien antes ha de plantar ese árbol. Como también sabemos que, sin la sucesión del tiempo, no es posible tener una historia, un pasado y un futuro. Ni tampoco es posible coronar una cumbre si no se comienza a caminar.

Ahora podemos decir que llevamos una década andando. Los resultados de nuestra siembra ya han dado fruto. La suma de voluntades, de esfuerzos y de horas ha hecho que este número que usted tiene delante sea una realidad. Se cumplen —cumplimos— diez años del primer número de la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo (RIED)*.

La *RIED* tiene ciertas peculiaridades identitarias. En primer lugar, es una publicación científica sostenida por dos instituciones: por un lado, la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y, por otro, la Red Española de Estudios del Desarrollo (Reedes). La contribución generosa de ambas —y de las personas que en ellas están embarcadas— permitió su génesis y el trayecto recorrido. Allá por el año 2011, recién fundada Reedes, al ver que la Cátedra tenía en previsto y casi en marcha una revista sobre Desarrollo, siendo uno de los objetivos fundacionales de la red, ambas optaron por *cooperar* en vez de competir.

En segundo lugar, otra peculiaridad es la publicación en abierto de los contenidos desde su inicio, tanto en inglés como en español. Y también, desde el comienzo, apostando por la calidad y la excelencia en la selección de artículos —de amplio espectro temático, geográfico y metodológico— siguiendo el procedimiento estándar de doble ciego. Esto ha posibilitado el reconocimiento académico en varios índices internacionales y avanzar en la investigación teórica y práctica en el campo de los Estudios del Desarrollo.

Como parte de esta trayectoria, hemos de agradecer a Reedes y en particular a su primer presidente, Sergio Tezanos, el impulso y la confianza depositada hace una década; así como a Pedro Coduras, entonces director general de cooperación del Gobierno de Aragón, que financió aquellos primeros pasos. Después, el trabajo en equipo, la suma de aportaciones y tiempos ha hecho posible la *RIED*, un espacio académico donde hay bastante poco individualismo y mucho trabajo de equipos. Los codirectores, el Consejo de Editores, el Consejo Editorial y la amplia lista de evaluadores altruistas son parte activa del quehacer de la revista. Volvemos a

insistir: sin la aportación generosa de cada una de estas personas, nada de lo logrado habría sido posible.

Además, es obligado mencionar la excelente labor de nuestras gestoras —*journal managers*—, que cargan con la mayor parte del trabajo de gestión, comunicación, seguimiento de los procesos editoriales y atención a cada mensaje que llega a través de la plataforma. Tanto la primera, Emma Sánchez, como la actual, Constantina Gutiérrez, merecen ser nombradas e identificadas como personas de extraordinaria dedicación, generosidad y responsabilidad en sus tareas. Sin ellas, la *RIED* no sería lo que es hoy.

En estos diez años, se han publicado 20 números 151 artículos, estamos presentes en índices nacionales e internacionales (Scopus, Web of Science —Emerging Sources Citation Index—, EBSCO, Latindex, EconLit, ISOC o Dialnet, entre otros, junto con el sello de calidad de FECYT), mantenemos abiertas de forma permanente las secciones de resúmenes de tesis doctorales y trabajos de fin de máster, así como de la de reseñas de obras relacionadas con los Estudios del Desarrollo. Hemos perfilado y mantenemos una vigilancia y mejora continua de las normas éticas de la publicación. Y queremos continuar mejorando.

Ahora, como contaba Jean Giono, nos toca seguir emulando a Elzéard Bouffier, sembrando y cuidando el bosque para que las siguientes generaciones puedan avanzar en los Estudios de Desarrollo y hacer que el navío espacial *Tierra* sea un mundo cada vez mejor.

Chains of dispossession and communities in struggle: the illegal opiate market in Guerrero (Mexico)

Inés GIMÉNEZ-DELGADO
inesgdel@gmail.com
Posgrado de Estudios
Latinoamericanos
Universidad Nacional
Autónoma de México
(México)

Cadenas de despojos y comunidades en lucha: el mercado ilegal de opiáceos en Guerrero (México)

Abstract/Resumen

1. Introduction and scope

2. Material and methods

3. Discussion

3.1. The trips of poppy-based heroin in La Montaña and La Sierra (Guerrero)

3.2. Community narratives, forced eradication, and violent outburst

4. Conclusions

5. References

Chains of dispossession and communities in struggle: the illegal opiate market in Guerrero (Mexico)

Inés GIMÉNEZ-DELGADO
inesgdel@gmail.com
Posgrado de Estudios
Latinoamericanos
Universidad Nacional
Autónoma de México
(México)

Cadenas de despojos y comunidades en lucha: el mercado ilegal de opiáceos en Guerrero (México)

Cite as/citar como:

Giménez-Delgado I (2021). Chains of dispossession and communities in struggle: the illegal opiate market in Guerrero (Mexico). *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):10-30.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.589

Abstract

In this paper, it is explored the impact of militarized and punitive methods of drug control on indigenous and peasant communities engaged in the cultivation of poppies in Guerrero (Mexico), within a context of neoliberal agrarian counter-reform and state repression, operating through a multi-level range of power brokers. Through the lens of ethnography and mixed methodology, it is examined the dynamics and changing characteristics of the commodity chain of heroin, from field production to consumption and money laundering, and it is analysed the different logics of dispossession involved, as well as the rationales of normative discourses in producing communities and their survival strategies. The framework of analysis behind is drawn from studies regarding the anthropology of the state, the anthropology of the «illicit», and of capitalism, and critical development studies.

Keywords: structural violence, drug policy, illicit crops, rural survival, dispossession, Mexico.

Resumen

En este trabajo se explora el impacto de los métodos militarizados y punitivos de control de drogas en las comunidades indígenas y campesinas dedicadas al cultivo de amapola en Guerrero (México), dentro de un contexto de contrarreforma agraria neoliberal y represión estatal, operando a través de una gama multinivel de corredores de poder. A través de la lente de la etnografía y la metodología mixta, se examinan las dinámicas y características cambiantes de la cadena mercantil de la heroína, desde la producción en el campo hasta el consumo y el lavado de dinero, y se analizan las diferentes lógicas de despojo involucradas, así como sus principales fundamentos, los discursos normativos en las comunidades productoras y las estrategias de supervivencia. El marco de análisis subyacente proviene de estudios sobre antropología del Estado, antropología de lo «ilícito» y del capitalismo, además de estudios críticos del desarrollo.

Palabras clave: violencia estructural, política de drogas, supervivencia rural, despojo, México.

1 Introduction and scope

The poppy flower, which is known scientifically as *Papaver somniferum*, was included within a global framework of control pursuant to the Single Convention on Narcotic Drugs in 1961. This resulted in the creation of two parallel markets for opioids: one which was legal, for medical and scientific purposes, governed by state public health regulations and international bodies, such as the International Narcotics Control Board (INCB), and another which is illegal, shaped by criminal dynamics. The US is the main world consumer of opiates. Since the dismantling of the Turkey-France-Canada-US route at the beginning of 1970's (Ospina *et al.* 2016, p. 28), the US came to satisfy its demand for illegal opiates through gum harvested in Mexico, which increased at the beginning of XXI century. Drug control measures in the US gradually restricted the excessive prescription of opioids such as oxycodone, codeine, and hydrocodone, leading many patients to attempt to address their continuing needs through the *black market*. Between 2002 and 2016, heroin consumption in the US grew more than 220 % (SAMHSA 2018, p. 18) and Mexican production increased symbiotically, ranking the second in the world for poppy cultivation for illegal purposes (UNODC 2019). Within Mexico, the state of Guerrero, where the ethnographic fieldwork of this paper took place, was considered the origin of approximately 60 % of total poppy cultivation in the country by 2018.¹

In some narratives, it is argued that the cultivation of poppies by indigenous and peasant communities constitutes an economic survival strategy and a way of life in marginalized regions, in response to structural poverty. Although, this might be not the only cause to cultivate; in this article it is stated that the presence of poppy cultivation implies a high degree of violence and dispossession in Guerrero communities within a context of neoliberal agrarian policies.

Through ethnographic fieldwork and documentary review, in this paper it is examined the introduction and expansion of poppy cultivation in Guerrero's La Sierra and La Montaña regions; the phases in the chain of poppy and heroin production, which is considered yet another commodity and the profits and losses the actors involved in this market experience. Finally, considering the imbrications between hegemonic power and counter-hegemonic strategies, in this article it is aimed to enhance a dialogue between these mechanisms of dispossession and the «everyday strategies of resistance» (Scott 1990) that communities and individuals have developed. Through it, it aims to show: *a)* how poppy cultivation has been a vehicle through which capitalist market logic has penetrated peasant and indigenous communities, which has resulted, to some extent, in the dissolution of their relations of reciprocity, the loss of food sovereignty, the increase of violence and the environmental degradation; *b)* how

1 SEDENA, Congreso del Estado de Guerrero, 2018.

poppy cultivation has been deployed by Mexico's armed institutions, and private paramilitary-style actors, pursuant to the demands of the US' hemispheric approach to national security, to justify their intimidating presence in indigenous and peasant communities; c) how community-based normative discourses in Guerrero recognize the importance of poppy cultivation as a way of obtaining incomes, while they have started to critically denounce the damage caused by armed strategies regarding the control of illicit markets and the consequences of partially setting aside food crops.

2 Material and methods

Mixed methods were carried out, following collaborative ethnographic and research action techniques (Lassiter 2005b, Rappaport 2008, Fals Borda 2013). Twelve in-depth interviews and ethnographic observations following focused coding (Emerson *et al.* 2005, p. 172) was conducted between 2017 and 2019, in *na savi*, *naua* and *me'phaa* indigenous communities of the municipalities of Tlacoachistlahuaca, Zapotitlán Tablas and Acatepec, in La Montaña region of Guerrero (Mexico). The regional media coverage on the issue between 2012 and 2019 was reviewed, and an analysis and legal frameworks review was conducted, focusing on the narratives of local, national, and international institutions regarding illicit cultivations and drug control strategies in Guerrero. When public data was not available, public information requests were made through the National Institute of Access to Public Information (Instituto Nacional de Transparencia, INAI). Although this paper does not engage in the wide discussion on different of poppy crops eradication estimates between US, Mexican and UN body agencies, the insight to the institutional statistics bears in mind epistemic cautions, which consider the standing point and the colonial structures behind statistics production (Appadurai 1996, Sharma & Gupta 2006). Therefore, statistics are considered as an indication of power representation, but not as an objective truth. Eventually, this ethnographic work was accompanied by the production of journalistic pieces.

3 Discussion

3.1. The trips of poppy-based heroin in La Montaña and La Sierra (Guerrero)

Within the context of the irruption of transnational capitalism the Guerrero fields, opium gum derived from poppies and intend-

ed for illegal markets came to be considered yet another commodity. However, the production of this opium gum is determined by a legal regime of prohibition; therefore, its market is not only shaped by cultivation, harvest, distribution, manufacture and consumption, but also by criminal rents and laundering of resulting profits and revenues, which feed into the cycle of production in the legal financial markets.² While Guerrero's La Sierra region is a territory under surveillance which has been fragmented and disputed by armed groups that impose quotas, rents and extortions, La Montaña region experiences lesser flows of direct violence due to its stronger community governance structures, such as the assemblies for the administration of communal goods (*asambleas de bienes comunales*). In this context, substantive differences must be addressed as to the modalities of cultivation of poppies between the peoples of La Sierra and the ones of La Montaña. The first are mostly mestizo peasants connected to extractive, forestry, and cattle production. In La Montaña, people are mainly of indigenous origin (*naua, me'phaa, ñuu avi* and *amuzgo*) and are dedicated to a quasi-autarchy of agricultural production, combining the labor in their familiar and communal plots with the precarious income resulting from their experiences as migratory agricultural laborers and government subsidies. These structural differences impact the relationships between poppy cultivation and poverty, the degrees of intensity of agricultural practices, and territorial and market dynamics.

Ethnographic observation in La Montaña showed that the labor related to the planting and harvesting of poppies and opium gum involves at least four months of work, depending on the type of poppy that is involved. The seed of this plant, which can be bought or disposed of from previous years, is planted in fistfuls, fertilized, and the soil is treated with vitamins. Red poppy seeds, which are the ones typically used for this purpose in La Montaña, take three months to grow and can be scraped about eight times before the gum is exhausted. In general, from this kind of cultivation approximately a kilo of gum can be extracted from each hectare. Additionally, according to an interview with a *me'phaa* peasant in Acatepec, in 2018, in La Montaña, there were two other types of poppy: a purple poppy and a mottled (white and red) variety, which take about six months to grow and, once grown, permit about 30 scrapes.

During the growth process, as the poppies develop, it is important to separate the plants from each other so that they can «grow well», to spray them with water and use pesticides and fertilizers as necessary, which, according to field testimonies, have an approximate cost of 200 pesos to cover a surface of 0.2 hectares. Once the plants are ready, their bulbs must be scraped and harvested. The scraping is done with a sharpened surface, which is usually a small razor wrapped in a wooden handle that softly scrapes the bulb once or twice. Then, the bulb immediately expulses latex drops that are

2 In May 2019, the cultivation of *Papaver somniferum* is considered a criminal act, according to Article 198 and Chapter 1 of the Mexico's Federal Criminal Code, pursuant to Chapter 5 of Mexico's National Health Law and by the Federal Code of Criminal Procedure.

permitted to settle for a day, and which once oxidized take on a gummy texture, with a brown coloring. Once the latex appears on the bulbs, rain or water can cause the harvest to be lost, so it is important to manage each phase attentively and quickly.³ The harvest, 24 hours later than the scrape, is usually handled with a small metal bucket such as, for example, an empty juice can, a soda bottle cap or an empty box of batteries which each contain between 50 and 100 grams of gum. These cans are even locally retailed. Once harvested, the gum can also be stored in balls in plastic bags, but this is not advisable for transport because of their strong odor. Subsequently the poppy flowers are collected, and their seeds extracted and stored for the next harvest. Typically, it takes about a minute to scrape eight poppies and another minute to recover the gum of six or seven plants. Depending on the dexterity of the laborer and the quality of the gum, it takes about eight hours of labor to harvest a plot of 0.2 hectares, which can fill one, or a maximum of two, buckets with about 100 grams of gum.

Considered in the terms stated by Polanyi (1957), who understood the market as an omnivorous agent, that transforms land, labor, and money into commodities, and marked in Mexico by the neoliberal agrarian counter-reform (Valtonen 2000, Bartra 2000), poppy is yet another commodity engaged in market dynamics in these rural areas. This commodity-feature makes it part of a process of market, but at the same it is cultivated and harvested by rural families, making it part of a survival strategy of the «rural family economic unit» (Chayanov 1974, p. 99). As a result of its illegality, the risks cultivators face, the militarization, and the disputes for its market, which benefit margins are bigger than other crops, this plant is surrounded by fetishism, violence and dispossession. Those peasants who plant it are not the ones enjoying most profit out of it. Following the harvesting, irrigation, and care of plants during at least three months, the investment in fertilizers, pesticides, and vitamins (in some cases obtained from government farming subsidies), the scraping of the bulbs and the harvesting of the gum, families from La Montaña that grow poppies barely extract about 600 or 800 grams, which was sold for between 12 000 and 16 000 pesos in 2017, when the price of gum was at 20 pesos per gram. On top of this, peasant and indigenous communities experienced a high risk that their harvest was destroyed by the Mexican Army, as well as the risk of harassment and imprisonment, the impact of this cultivation on the water, soil, flora, and fauna, and the effects of chemical eradication measures.⁴

Within this production process, significant differences between the socio-economic contexts of La Montaña and La Sierra poppy production, perceived in fieldwork and partially reflected in data, must be highlighted. In La Montaña region, several municipalities leading the list of those with the highest rates of poverty in 2010 (CONEVAL 2010) were also among those where the largest numbers

3 Interview conducted by the author in February 2019 in Zapotitlán Tablas.

4 *Gramoxone®* or *paraquat* was utilized by SEDENA in its drug supply control operations, even though it is included on the list of herbicides designated for restricted use in Mexico, as of DOF, April 12, 2013. Scientific reports indicate that *1,1'-Dimethyl-4,4'-bipyridinium dichloride* is a wide spectrum herbicide, with acute toxicity and chronic effects (Isenring 2006). In December 2018, Mexico's National Human Rights Commission also recalled in its Recommendation 2018-082 that the Center for Research and Advanced Studies (CINVESTAV) had suggested that its use should be restricted as soon as possible (CNDH 2018).

of forced eradications of poppy areas were reported by SEDENA in the same year (Metlatónoc, Acatepec, and Atlitxac). This correlation between poverty indices and poppy cultivation is less conspicuous in La Sierra, where the highest number of eradications reported by SEDENA in 2010 was in municipalities which are not the ones with the highest poverty indices, although abandoned by the State is conspicuous.⁵ In the communities of La Montaña where poppy is cultivated and harvested, it is done in small parcels, generally smaller than 0.2 hectares. By contrast, in La Sierra communities, field testimonies, media coverage and data estimates reflect that in La Sierra poppies are usually planted in larger areas.⁶ While in La Montaña, harvesting was done once or at most twice a year, in La Sierra, plantations tended to count on propitious levels of farm technology (irrigation, fertilizers, agrochemicals, grafts, hybrids and even genetic improvement), for the intensive cultivation of three harvests per year.⁷ In terms of work force, both in La Montaña and La Sierra, on a daily basis, the cultivation and harvesting of poppies has been a task for families, to which municipalities and some assemblies for the administration of communal goods have tended to turn a blind eye. In La Montaña, many family units are integrated by women, children, and elders, who participate in the cultivation, and wage laborers were hired for one or two day to assist this task for a payment between 150 pesos per day (\$5-\$7.50). In La Sierra, family units were less common, and some rumors talk about force labor in intensive quasi agro-industrial fields.

Since the end of 2017 and beginning of 2018, both in La Sierra and La Montaña, the purchasing price of opium gum in regional markets plummeted to four *pesos* per gram. Media narratives attributed this to the introduction in the US of illegal fentanyl, a synthetic opioid, which started arriving to the US from China through Mexico, principally by way of Port of Lázaro Cárdenas, on the coast of the state of Michoacán (which is adjacent to Guerrero).⁸ Although no empirical evidence was directly analyzed, this makes much sense if we consider the decrease on socially necessary labor time at natural resources involved in the production of fentanyl, in comparison with poppy-derived heroin. The first consequence of this crisis in the rural market was the reduction of the daily laborers wage from 150 or 100 *pesos* to about 50 *pesos*. Soon, peasants decided not to grow poppy anymore, and massively migrate as wage laborers instead. This move reflects the great dependence on the money obtained by the sale of opium gum experienced by communities and expresses one of the prevailing ways of dispossession: «exclusion and expulsion» (Sassen 2014). At the other side of the border, the variations of this market as the result of the introduction of fentanyl into the market and lack of control over what is consumed nowadays resulted in the dramatic increase of deaths due to overdoses in the US (CDC 2018). This is seen from some peasant and indige-

- 5 SEDENA, through information request #0000700048519, February 2019.
- 6 Estimates based on a calculus between the territory that, according to information provided by SEDENA through information request #0000700048519 in February 2019, was eradicated between 2006-2016 and the number of plantations in the same years. Law-enforcement data need to be considered cautiously, as they are a compilation made by different army battalions, which report data without stating the methodology behind their compilation. However, they provide an approach to the State vision on the territory.
- 7 Most of the innovations in agricultural technology as to poppy cultivation have been developed in La Sierra. For example, there is a variety of poppy that growers in La Montaña region refers to as «armoured» (*blindada*). According to a *mephaa* peasant interviewed by the author in February 2019, it resists the effects of fumigations carried out with *gramoxone*® or *paraquat* (the commercial name for *dicloruro de 1,1'-dimetil-4,4'-bipiridilo*), which is used by SEDENA for aerial fumigation. Local testimonies describe how local peasants that used to go periodically to poppy fields in La Sierra as wage laborers in 2017 and 2018 brought this variety of poppy to La Montaña.
- 8 See, for example, Steven Dudley. *The Fentanyl Trade in Mexico Explained in 8 Graphs 19*, February 2019, available at <https://www.insightcrime.org/investigations/fentanyl-trade-mexico-explained-8-graphs/> and Romain Le Cour Grandmaison, Nathaniel Morris, and Benjamin T. Smith, *No More Opium for the Masses*, February 10, 2019, Noria Research.

nous people interviewed in La Montaña from a particular point of view, as a signal that, «after all, the fatalities produced by the Chinese drug, people will realize that [our drug] is healthier and will buy poppy gum again».⁹

As most peasants only grow and harvest the plant, the transformation of opium gum into heroin, through the «acetylation of morphine chlorhydrate» is conducted by other actors, closer to higher structures in the organized crime. There is some discussion around the main locations of the clandestine laboratories where this process is carried out. Historically, this was handled by labs in northern Mexico or in the US, but press coverage based on SEDENA reports note that the municipality of Heliodoro Castillo (Tlacotepec) was one with the largest number of clandestine laboratories dismantled in the country between 2010 and 2016. Considering neoliberalism flexibilization and market efficacy organized crime is prone to, it would be more efficient to transform the plant into heroin close to the fields, to reduce distribution weight. For this, some chemical precursors, mainly acetic anhydride (CICAD n.d., p. 15), are needed. This can be obtained easily from drug and chemical products stores. A local testimony explains the laboratory process in the following terms:

Water is boiled in a recipient. When it is boiling, the gum is mixed and dissolved. A brown liquid is made that mixes with alcohol, salt in tablets, which they bring from Chilpo, from doctors or nurses [...], and lime, the same we use for the *nixtamal*.¹⁰ It sneaks a first time, with a blanket, and in it the salt remains; then, it is cast a second time, in an especially fine satin sheet, which is dried in aluminum foil, for about two hours. Then, 100 grams sachets are made.¹¹

The distribution of the poppy commodity is one of the most lucrative and violent moments of these markets. Since the control of distribution routes itself facilitates criminal rents, various sectors of organized crime fight over their control. These routes are related to the socio-political patterns involved in distribution and can be connected to the transport of other goods and commodities with a legal status such as minerals. As elsewhere in Mexico, in Guerrero these routes are intertwined with the interests of political, military, and police sectors, local power brokers (*caciques*), self-defense groups and criminal groups. They deploy differentiated, hierarchical structures of territorial control, which exercise power through use of force, collect taxes, arbitrarily distribute resources, and implement semblances of justice. They are closely related to formal, legal structures, «including the financing of electoral campaigns and political parties, and parallel payrolls of police and military personnel at different ranks» (Márquez Covarruvias 2016, p. 15).¹²

The distribution of opium gum in La Montaña is operated and disputed by armed criminal organizations, especially since the disarticulation of the Beltrán Leyva criminal organization in 2009 and its atomization into several different criminal groups, including

9 Remarks made by indigenous peasants in interviews conducted by the author in February and September 2019 in Acatepec and Zapotitlán.

10 *Nixtamalización* is the process by which the corn is cooked with water and quicklime, to obtain the nixtamal that, after grinding, gives rise to the nixtamalized dough used to make *tortillas*.

11 Interview conducted by the author, September 2019.

12 Key routes in Guerrero include the one that connects Acapulco, Chilpancingo, and Mexico City, the one between Acapulco, Zihuatanejo, and Lázaro Cárdenas, and the one between Marquelia and Acapulco. In La Sierra, these include the route between its hill municipalities, with Petatlán and the port of Lázaro Cárdenas through Atoyac (particularly, through Xochipala), the one between Carrizalillo and Mezcala (which connects Coyuca with Arcelia) and the Cocula-Iguala route. In the highlands region there are other less traveled routes, which include those that connect Acatepec with Chilapa de Álvarez and then with Chilpancingo, as well as Acatepec with Tlapa and from there through Huamuxtitlán, to Mexico City.

most notably Los Rojos. Indigenous peasants that were interviewed reported that, at harvest time, it was customary for designated buyers (*burreros*) to go from house to house or with a loudspeaker announcing the purchase of opium gum. At the beginning of 2019, it is still relatively common for groups involved in drug trafficking in these rural areas to constitute a system of functional exchange that operates primarily upon the basis of reciprocal trust and money, although field testimonies report a substantial increase in violence associated with people who «loose themselves» with quick money. In contrast, peasants and cattle ranchers who cultivate poppies in the municipalities of La Sierra region have tended to be more controlled by the hierarchical structures of organized crime. Since the total alignment of the Mexican State with the US view on national security, and the approbation of the Mérida Initiative in 2008, law-enforcement policies focused on the presumed elimination of the chiefs of criminal groups that control these routes and «disturbed the balance of power among the DTOs and their ability to control territory and smuggling routes and project power to deter challengers» (Felbab-Brown 2013, p. 3). These policies had two primary effects: the fragmentation of cartels, increasing the number of groups competing for key markets, and the promotion of alliances between criminal groups, to enable them to survive both territorial disputes and repressive police and military actions (Pérez Dávila *et al.* 2016, p. 9). A paradigmatic example of this trend are the consequences of the execution the head of the Beltrán Leyva cartel in Cuernavaca by the Mexican Navy (SEMAR) in 2009, which produced an implosion of small groups of organized crime in Guerrero and the realignment of their alliances with national and transnational counterparts. However, these actions have not diluted the existing links between organized crime and state authorities, neither reduced their existence: according to geo-criminal mapping conducted by Guerrero's state authorities, between 2012 and 2019, more than twenty different organized crime groups have persisted in the state. In 2020, this groups raised up to 40 (International Crisis Group 2020). The range of activities of these groups has diversified, including their entry into the private security market, the human trafficking, the transport of minerals, and the charging of fees for passage or the use of territories within their zones of control.

In La Sierra region, this militarization process was characterized by an atmosphere marked by the violent penetration of practices and imaginaries at the service of local power brokers (*ca-ciques*) and of their interests connected to logging. Additional factors might have promoted mechanisms of parastatal control within the overall social fabric and violent disputes among large criminal organizations for territorial control. The different violence management between La Montaña and La Sierra around poppy cultivation might be related not only to different historical traditions,

but also to geo-strategic reasons, as La Sierra is situated between the logistical enclave constituted by the port of Lázaro Cárdenas and the open-pit mining activities of the Golden Belt. This may make this territory prone to disputes over the allocation of goods driven by economic interests¹³ and led to the emergence of «criminal phantom-states», where the theatrical nature of pre-modern power is crafted on to «complex transnational networks», which generate apparatuses of ever more implicit, internalized, capillary kinds of discipline (Comaroff & Comaroff 2006, p. 276). This is further exacerbated by the complicity of local elites (*caciques*) and military or policing entities that kick off the formation of parastatal killers for hire and armed gangs. Local testimonies report that:

The price of gum opium fell in 2017-2018 and we thought that things would improve, but no: they worsened instead, because the bullets flew constantly, month after month [...]. They [organized crime] occupy spaces and know well that people will do whatever is necessary when they need money [...]. They offer them money and projects and besides that what can be looted from any town they occupy. Armed groups of hired killers are being paid anywhere from 3,000 to 4,000 pesos per week or every two weeks, depending on their rank within the group [...], and [when major combat occurs] the government, that is several kilometers away, doesn't intervene, because they say that their struggle is not against them, but the civilian population is caught up in the middle [...] and, by the time the military arrive, nothing is left for them to do but to gather death people.¹⁴

Regardless of the level of community consensus or of disruptive violence stimulated by parastatal groups,¹⁵ both in the markets of La Sierra as well as in those of La Montaña, the market of opium gum tends to function as a kind of monopsony or oligopsony, under the control of one or a few criminal enterprises that define the price. This leaves little or no margin for manoeuvre and negotiation by peasant and indigenous communities. The results include an extreme form of dependence of local producers and suppliers on major buyers, who wields all power and can unilaterally modify prices without much resistance, in a similar way to what has been defined as a «captive chain» (Wilson & Zambrano 1994). As Smith (2016) shows, wherever oligopsonies of this kind prevail, the «good health» of the global economy will be linked to processes of super-exploitation (Mauro Marini 1972) in «low-income countries», as normally operates a transfer of benefits from producing countries to entrepreneurial global elites, US, and European countries.

These geoeconomics and local exploitation along these lines are inscribed within a local history characterized by hoarding. In Guerrero, following the redistribution of land in the wake of the Mexican Revolution, local markets continued to be controlled by speculators, intermediaries, landowners, and power brokers who manipulated the production of coffee, copra, or sawdust, among many other things (see Bartra 2000, Sánchez Serrano 2014). Peasant and indigenous memories are also marked by the dreadful

13 The port of Lázaro Cárdenas is one of the principal trade ports on Mexico's Pacific coast. In 2018, its port authority (Comité de Operación de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, APILAC) reported the transit of 15,897,361 tons of minerals there (APILAC 2019). Regarding open-pit mining in La Sierra and the Central region of Guerrero, media coverage from local media such as *El Sur Acapulco, Proceso* and *La Jornada*, report that violence has intensified as extractive activities have increased, including alliances between criminal groups and transnational corporations.

14 Interview conducted in March 2019 by a civil society activist with a displaced person from the municipality of Leonardo Bravo, within a context of massive internal forced displacement and the increasing concentration of profits from land use.

15 For the purposes of this paper, I define «parastatal armed groups» as those which fall outside of the scope of the regular military or Guerrero's state militia, but which mobilize and operate with the assistance of key allies that include factions within the state (Mazzei 2009, p. 4, in Correa-Cabrera 2017, p. 92).

and traumatic remembrance of the contra-insurgency war of the 1970's, the so-called «dirty war» (FEMOSP 2006, Navarrete Gorjón *et al.* 2014), that took place in the US fight against communism. This State repression influenced the structure of local and regional power brokers, limited the peasant possibilities to negotiate prices and survival practices and reaches present fear.

Beyond Guerrero, the moments of production related to the transformation of gum into heroin and its distribution and transport implicate many social actors at different levels. These include buyers, police and military personnel, informants, transport sectors (such as bus companies, taxis, motorcyclists, drivers of local transports, private planes, motorboats, and even bodies of smugglers), political authorities, customs agents, border patrol agents, owners of properties where drugs are warehoused, U.S law-enforcement agents, and dealers. In this phase, the price of heroin continues to rise sharply. Once the gum has been transformed into heroin and has been transported from Guerrero to other states in Mexico, its market price increases up to \$35,000 per kilogram (CENAPI, PGR, information request #001700089210, July 15, 2010).¹⁶ Once it crosses the border, the kilogram transformed into heroin is sold for a bigger price. It was sold on the streets of US for \$77,383 dollars per kilogram in 2006, \$65,750 per kilogram in 2010 and for \$53,333 in 2016. If the drug was adulterated, it is divided and sold per gram, with correspondingly substantial increase in price. In 2006, a gram sold of pure heroin at retail markets in the U.S (price is offered by UNODC adjusted for purity) had a median cost of \$470 dollars, \$565 in 2010 and in 2016 of \$491.¹⁷ The distribution of revenues from drug dealing is such that the retail price of a kilo of heroin on the street in the US —the chief world consumer— is around 549 times greater than the price of opium gum in Guerrero. Although, other costs of production and distribution (from precursors needed for production to gas involved in transportation), this enormous gap between the price of opium gum in the communities of Guerrero and at the U.S retail-market of heroin is a paradigmatic example of the effects of a radical neoliberal and prohibitionist market. It is influenced by criminal rents and extortions, facilitated by the increase of digital communications and transport, lack of transparency in banking, unequal free trade accords, and normative frameworks, whose emphasis is on strategies to reduce drug supplies, instead of imposing greater controls on the flows of laundered money in the financial sector. At the same time, it uses peasant labor forces, leaving them without a considerable piece of cake in this market and hampering other crops, that could set up their basic diet, allowing their food sovereignty.

In addition to consumption, this market requires money-laundering activities to flourish. They infuse the money generated by the production and trafficking of illegal commodities into the formal,

16 «During 6 years 31 clandestine opium gum labs have been dismantled: 13 elsewhere in Mexico and 18 in Guerrero», in: Rosalba Ramírez García, «La industria de la heroína, viento en popa: Guerrero ahora agrega valor, con más laboratorios», *El Sur/Sin Embargo*, May 25, 2016, <https://www.sinembargo.mx/25-05-2016/1664611>, access February 20, 2019.

17 Prices adjusted according to purity and inflation and drawn from: «Heroin retail prices (street prices) in the United States, in US\$ per gram» and «Heroin wholesale prices in the United States, in US\$ per kilogram», drawn from UNODC (n.d.), *Statistics and data*, <https://dataunodc.un.org/es/node/495>.

legal, financial, and entrepreneurial circuits. Although, no investigation particularly has been found on the financial track of opiate markets in Guerrero, UN estimates state that the illicit market of heroin generated around 68 billion dollars per year (UNODC 2005, in UNODC 2011, p. 32), generally speaking. This UN agency considered the money existent in illegal markets derived from the black market and criminal networks amounted to 2.7 % of the global GDP (UNODC 2011, p. 33). Some other studies state that countries where criminal revenues are laundered are mainly US (where 18.9 % of these global flows coming from the black market are integrated into the formal economy) and European countries, where institutional mechanisms that make it possible to absorb and secure capital flows from black markets prevail, as well as the legal security measures necessary to launder them and convert them into legal assets (Buscaglia 2016, pp. 47-51). Despite lack of concrete evidence, which is out of the scope and possibilities of this paper, this might imply that, while indigenous and peasant communities, micro-traffickers moving along conflictive routes and marginalized consumers from Global North countries bear the brunt of the labor, risks and damage of this market (which even jeopardizes life itself), the gross benefits that it generates are transferred towards entrepreneurial elites through money laundering of criminal revenues, which, as a last resort, fed the GDPs of US and European countries. Further research is needed to sustain this.

3.2. Community narratives, forced eradication, and violent outburst

Although some studies state that opium poppies have been in Guerrero's Sierra Madre del Sur since at least the 1940s (Padgett 2016), declassified files from SEDENA, the Federal Security Directorate (DFS) and Political and Social Investigations section (IPS) document its systematic production for transnational markets in the early 1970's. According to some testimonies collected in fieldwork conducted for this article, it was Mexican military personnel and/or others with origin in Sinaloa who brought poppy seeds to La Sierra and Guerrero, and taught the techniques for its planting and harvest,¹⁸ with the connivance of local power-brokers (*caciques*) and cattle ranchers, such as the Rogaciano, Montúfar, and Figueroa clans, whose territories were characterized by illegal and indiscriminate logging, sometimes controlled by quasi-state enterprises (Bustamante 2003). Poppy would come to be cultivated in territories that had been fragmented by the over-exploitation of logging and cattle production, within a context of armed conflicts and state repression, which included indications of circumstantial counter-insurgent alliances between the Mexican military and drug trafficking groups against local guerrilla movements (FEMOSPP 2006, p. 50).¹⁹

18 Interviews conducted by the author in November 2018 and February 2019, with peasant and indigenous interlocutors from Leonardo Bravo and Tlacoachistlahuaca.

19 FEMOSPP (2006, p. 50) reports a letter from November 8, 1969, included in the file SDN 76/231/30 of the General Archive of the Nation, which states: «In November 1969 [...] the first reports that mention the army alliance with drug traffickers against the guerrillas». Other key publications on the so-called «dirty war» or «contra-insurgency war» in Guerrero are Calveiro (2012), COMVERDAD (2014), Ovalle (2018), and Aviña (2018).

In La Montaña region, poppy cultivation spread by the end of the 1980's and early 1990's. This tends to be related to the agrarian crisis generated by neoliberal agrarian counter-reform, as well as with the way Guerrero's rural sector was inserted in neoliberalism, which resulted in intensified poverty, exclusion from formal labor and the transformation of peasant into wage laborers (*jornalero/as*). Within an overall frame of open markets and the irruption of agricultural commodities, the prices of the products of Guerrero's rural sector fell below the costs of production and transport. Participant observation research shows that, in 2018, the monetary income of peasant and indigenous people in highland communities had come to be derived practically from three sources: the cultivation of poppies, the government subsidies and the migration of agricultural laborers, either towards agricultural fields in Mexico's northern regions (Sinaloa, Baja California, San Luis Potosí, or Michoacán), and towards the US, if savings, credit capacity or agreements, with labor recruiters were available. Local testimonies point that poppy cultivation techniques were brought from La Sierra, and some rumors point to the Army as being the actors behind the introduction of the seeds. Although no document found could confirm this, rumors might be at least understood following the «Scottian» paradigm, as «vehicles through which powerless people insinuate a critique of power while hiding behind anonymity» (Scott 1990, p. 14).

As Estefanía Ciro has argued, one of the effects of the experience of «illegality» is the «dispossession of the face, voice, and diversity of those who are submerged in that category [...], imposing silence on their voices, as it stamps a "negative identity" upon them» (Ciro 2018, p. 7). These apparatuses of state power operate principally through mass communication media and state security institutions but are also expressed through the normalization of a punitive legal framework, focused on the drug supply reduction strategies, whose level of social acceptance is still high, despite a progressive shift towards the decriminalization and the regulation. As a result, the survival strategies of the poor are embedded in creative practices and imaginaries, which unfold in daily life; for instance, the indigenous and peasant narratives referenced here incorporate linguistic strategies (ellipses, metonyms, metaphors...), to avoid openly naming illegal cultivation practices and crops. Examples include references to «planting», which implicitly refer to poppies, which are also known in La Montaña as *maíz bola* (literally, a «ball of corn»). In terms of practices, poppy plants can also be found amidst other legal crops, such as *milpa* cultivation, which combines corn, beans, and squash. This reflects both an integral worldview as to methods of cultivation and a strategy to hide plants from law-enforcement agents.

As shown by Pearse (1971), in communities where manufacture for home consumption and arrangements for the exchange of labor are falling into disuse, money becomes increasingly important

for the purchase of manufactured and processed goods of prime necessity, and the relative importance of commerce, transport, and credit increases. This has been the case of rural regions in Guerrero recently, where discourses deployed by indigenous and peasant communities to justify the production of poppies pragmatically incorporate developmental tropes regarding poverty (in the sense intended by Escobar 2007). The strategies of negotiation employed by these communities regarding illicit drugs tend to appeal to notions of exchange value as an organizing principle of economic life in the local system, which has become embedded into a global frame. Reference is made in this context to the absence of markets for their agricultural goods, the low prices they receive for them, and the poor condition of infrastructure as to roads, which make it difficult, if not impossible, to sell them. At the same time, indigenous and peasant communities emphasize their sense of abandonment by the state, and articulate demands for infrastructure improvement, as well as their right to have, and enjoy, rights, such as the need for educational supplies in local schools. As a *me'phaa* peasant in Acatepec noted:

For me, this plant is especially useful both economically and to generate food for people, because everything must go towards the family's expenses, both for school supplies and for the children's clothing and sandals (*huaraches*) [...]. Many of us here were able to build little houses for ourselves, to buy animals, to improve our economic means, our dress, and our food [...]. Many people had money to cover their daily expenses and did not suffer so much anymore [...]. Because here there is no work, and this is the reason why people dedicate themselves more to getting some money: because, when we speak of corn and beans, the prices are low.²⁰

Those community leaders who «in a Janus-like manner» (Wolf 1971, p. 57) fulfill their dual role, as a kind of joint or connection that links the local system with a larger one, strategically highlighted in their interviews the role of mothers and widows as heads of households. As these leaders are aware of the state's development programs intentions to address poverty, they know how strategic is to emphasize their extreme economic needs and their role as caregivers, as a reason that pushed them to grow poppies. Indeed, these children that the community must provide for are essential for the social and biological reproduction of the community and its culture. As highlighted by a community leader in Tlacoachistlahuaca:

More than 200 women are widows and have many children —8 or 10—. This is the reason why they plant. That work and that sacrifice are for the sustenance of their children, to buy school supplies, uniforms, and other children's needs. Because of this, they invest the little they earn in the education of children and in the purchase of food.²¹

Within the framework of a national conference in Mexico regarding drug policy, some female peasants from a community of the Leonardo Bravo municipality, in La Sierra offered their testimo-

20 Interview conducted by the author, February 27, 2019 in Acatepec.

21 Interview conducted by the author, November 25, 2018 in Tlacoachistlahuaca.

ny to an audience that was already aware of these topics. Their statement was backed up by data derived from their own experiences, as well as by state reports on security issues, particularly reports from SEDENA. This reflects the circularity of the discourses that prevail in Mexico, regarding these issues and how subaltern communities subvert official data, originally produced, and used to justify a militarized response, and deploy them for their own purposes. These purposes are, in this case, arguing that the all-pervasive penetration of the illicit cultivation of opium poppy has been destructive within the context of a punitive drug policy, but has helped make survival possible in a territory marked by predatory practices and scarcity. References to data were also embedded in a discourse that argued that the communities affected by military drug supply reduction strategies should benefit from the legalization and regulation of poppy cultivation, as the most viable option that would make it possible to integrate families and communities involved in its cultivation in La Sierra into the formal economy. As a community leader expressed later in an interview:

More than 1,200 communities in La Sierra live from the production of poppies. About 100,000 people, and 10 % of those who work in this context are women. In 2014, an organization of commissaries was created to improve their situation. This organization brought together 18 commissaries, but each year these changed, and the organization became very volatile [...]. Six years ago, there was an attempt to substitute these plants with avocado production, but plagues ensued, and vitamins were needed so that the trees could produce. Indeed, they consumed a lot of water. So, this ended up being too expensive. Many despaired and said that this did not work. Those that persisted now must find a way to get their products out on the roads, which is especially difficult, and they are cheated by those who try to monopolize the market, forcing them to sell at a disadvantage [...]. As an independent municipal candidate [in the June 2019 elections], I spoke out in favor of legalization. The PRI won here [...] because of the violence. Recently, the peasants have called for the deployment of the military here.²²

When questioned about the negative impacts of poppy cultivation on community dynamics at La Montaña region, there are varied responses. In all instances, there is an insistence that cultivation is not for local use, but for export, except for small amounts that might be used to alleviate tooth aches but just because poppy plants «are already there». This focus on export is perceived as an important source of money, but also as a misguided swift that sets aside food crops, and food sovereignty. When increased violence is referenced, it is attributed to people «who don't think right», «who get lost», «who are won over by money», «who have lost their way».²³ Thus what prevails is focused more on individual than on collective factors: how personal goals and blindness end up destabilizing the equilibriums prioritized by the familial and community-based systems of reciprocity due to a kind of ambition that is considered reproachable.

22 Interview with independent woman candidate in municipal elections held in June 2018, conducted October 30, within the framework of the VII Latin American y II Mexican conference, regarding drug policy.

23 Interview conducted by the author in February 2019 in Zapotitlán Tablas.

What is bad is those places *where* people must not be thinking correctly: instead of buying for their families and better things for them and their homes, where people buy guns, that is bad because they have lost their way.²⁴

Others who were interviewed emphasize the impact of the environmental degradation, that is principally caused by military eradication programs, which are increasingly, opposed by communities that have broken their historical silence and clandestine anonymity towards the defense of their land. They also emphasize their right not to be harassed and, eventually, the right to cultivate poppies for reasons of economic survival; for example, after a series of helicopter operations conducted by SEDENA in February 2019, which flew over indigenous communities spraying *paraquat* killing not just the poppy plantations but also subsistence crops (plots of corn, squash, and beans, fruit trees, etc.), a commissioner of one of the affected *me'phaa* communities claimed, together with other members of his community:

It is 20 days since helicopters have come but *already* the trees are drying up. They were for two afternoons beginning roughly at this hour [12 pm]. What you see in front of you there, the Capulín, was damaged too. And it is from that canyon that the animals drink. They are dying [...]. Many people from Acatepec have chickpeas, coriander, radishes; all was wiped out, since the military do not distinguish where there are poppies; they just target what is green. For them, everything is drug. This is the problem we experienced here in Acatepec. The vegetables are gone; the water and the trees are damaged. The air is contaminated, and many children pass through places where the helicopters fumigate and get sick because of this.²⁵

After decades of forced eradication of poppy fields, this policy tends to be understood by peasant and indigenous communities within a framework that incorporates the hegemonic discourses of prohibition. «They've told us that we poison the world», noted an indigenous *me'phaa* resident of Acatepec; «we understand that the military have to do their work and spray», said another *naua* woman resident of Zapotitlán. However, rural communities tend to nuance this narrative, noting that «but they destroy other crops», «they damage the water supply», «they dry everything up», «but we are left with nothing». This conjunction of adverse circumstances leads to censure of state practices, as well as the articulation of an urgent need for a comprehensive understanding that must be incorporated into drug and agrarian policies. This is how a *naua* indigenous woman put it in Cuixapa (Zapotitlán):

But they fumigated all the people who planted anything. They dried everything up in this town: coriander, *papalo*, corn..., everything! But here, as people say, we are always afraid of the government when the military comes. The people are afraid, so they do not say anything. They are sprayed, and then they plant their corn and their beans again, whatever was dried up. So, this is what happened this year: many people were left with nothing, and many get by with what they plant [...]. We plant beans, corn, green beans too, to eat, and sell whatever we can, but right now we were left with nothing.²⁶

24 Interview conducted February 27, 2019, in Zapotitlán Tablas.

25 Extract from interview conducted to the Vice Commissioner of a community affected by fumigations (probably of paraquat) in January 2019 in Acatepec.

26 Interview conducted by the author with *naua* indigenous *campesinos* in Zapotitlán, October 2017.

Finally, poppy cultivation in Guerrero has consequences for the configuration of an order of illicit «otherness», which is assembled through the normative apparatuses of the state and deployed by the military and other intelligence and state security agencies. In doing so, these state actors justify their pervasive presence in indigenous and peasant communities, by conducting practices of extortion, which sidestep the mechanisms of local governance. These military operations have left an indelible mark on the memory of these communities:

Because we see the armed men, that is why... People were afraid of the federal agents because of that little plant, which is cultivated, even just a little piece of it; they were afraid because, before, when they were found there amid, *what was planted*, they were taken and beaten, and their sandals (*huaraches*) were taken..., because of this that people were afraid [...]. This has not affected me much, because I hardly go there, but for sure, when they pass near my house, well, we lock ourselves up.²⁷

In the face of these conditions, some warn, to avoid confrontation, that it is better to seek safety at home. They seek protection in houses that were, in fact, designed architecturally to serve as places of refuge and isolation against the outside world: with few windows, and with the acoustic and thermal isolation, that is provided by adobe (sun-dried brick). Others mention situations in which it was not possible to remain in their home communities, and it was necessary to opt for forced displacement and diaspora to nearby canyons and communities. This phenomenon is anchored deeply in the collective memory of many indigenous communities, grounded first in the impact of counter-insurgency strategies of the seventies and beyond and, most recently, in a context characterized by the proliferation of parastatal and/or paramilitary actors (Correa-Cabrera 2017, p. 91), who rely on terror and extortion to insure the control of territories and their resources:

In 1988, the military began to fire bullets from the riverside until they came here to the community. And they ate everything they found in their path —chickens, goats, deers [...]—. Back then, our houses and roofs were made of foraged wood, and the army would burn the houses as they advanced [...]. That was when we were displaced. We were displaced from here to San José...: several of us went to San José Yosocañú; others went to Putla, to Los Mesones, El Rancho, La Trinidad [...]. See, this also happened in March, the first of March in 1988. It was for two months [...]. [On other occasions,] they turned the community's chapel into a corral, where they put their horses, in that chapel that is up there. This is how it was in those years, in 1988.²⁸

4 Conclusions

The insertion of Guerrero's rural sector into the transnational neoliberalism economy is characterized by a struggle for survival. Although poverty is a triggering factor of poppy cultivation, it is not

27 Interview conducted by the author in October 2017, in Zapotitlán Tablas.

28 Interview conducted by the author in Zapotitlán in February 2019 in Tlacoachislahuaca.

the sole cause of this overall process. It is also of key importance to consider the geographic isolation of these territories and the recent and repressive history of Guerrero, which make it possible to activate strategies of parastatal control, based on networks of political actors and *caciques*, who are colluding with regular and irregular armed groups. The enormous gap between the price of opium gum in Guerrero and the retail price of heroin in the US streets cannot only be explained by the value added to the merchandise added by the transportation costs. Prevailing drug control policies, that both deny and profit from illicit economies; also intensified poppy farmers precarious insertion into capitalism, with day laborers earning dramatically low wages, without any social benefits, and at a great cost to their health, life, and security. The pressure downward on irregular wages paid to the producers of gum, operates through the monopsonies that impose a non-negotiable price and even tax the use of land and roads, obtaining what is commonly named as «criminal rents» and, through the competition of more technologically advanced products (synthetic opioids), has increased the gap between the almost non-existent profit rate of local producers and the profit rate of those actors at the highest levels of the heroin market, particularly hoarders that benefit from criminal rents and financial speculators, which are rarely investigated by law-enforcement apparatuses. In this context, transnational elites might be profiting out of the associated production costs and externalities assumed by community-based indigenous and peasant economies.

Although the cultivation of poppies from year to year helps to address the immediate needs of indigenous and peasant families, it has not generated the conditions to overcome the structural character of their poverty. Instead, poppy cultivation has intensified the precariousness of rural agrarian systems, has deepened the loss of food sovereignty initiated by the agrarian counter-reform started in the 80's, and environmental degradation. The entrance of capitalist dynamics and criminal rents and the proliferation of armed actors in common lands also threaten historical and fragile socio-cultural systems, increasing violence, vulnerability, and precarious lives. In this context, peasant and indigenous narratives of daily resistance increasingly emphasize the damage caused by current drug control systems, which pay particular attention to reduce drug supply through forced eradication. The structural violence of drug control in Guerrero is much deeper, as zones of ambiguity and illegality, are not points apart from the state but a substantial part of it. With the significant financial support of the US through Merida Initiative, the punitive drug control system stimulated the teeming of a series of political and military apparatuses, whose armed operations have led to the atomization of organized crime groups. Through drug control operations and the punitive legal framework, peasant and indigenous communities have been pushed towards illegality, encouraging a short-term culture of secrecy and the proliferation of

private armed groups, which have also increased dramatically private and parastatal violence, evoking the memory of the repressive state machinery of the past. In comparison with the counter-insurgency wars of the 1970's, at present, the outburst of violence is experienced in a much more capillary and chaotic way, but some field evidence points to a nexus between past and present forms of militarization. Within this context, practices, and narratives of land resistance to dispossession, and pacification need to address not only the deep, historically rooted, factors of agrarian and state violence, but also the large-scale geo-economic factors and mechanism of dispossession, pointing at those transnational investors that profit from chaos.

From the local perspective, discourses regarding poppy-growing practices and decision-making tend to be complex and diverse. Peasant and indigenous communities try to build up consistent narratives for global and national audiences, which appeal strategically to developmental tropes, such as economic needs in the face of the abandonment of the state, market demands and the need for money to satisfy their basic needs, which often arise after their incorporation into the state. This is notable in refugee areas or «shatter zones» from La Sierra and La Montaña of Guerrero, where quasi-autarchy economies, combine the labor in familiar and communal plots with the precarious income resulting from their experiences as migratory agricultural laborers. In these speeches, it is used subaltern appropriation strategies of state legitimated narratives, reflecting the circularity of information originally produced by the state control structures, and used to advocate for alternative responses to the drug market, such as regularization of poppy cultivation. Local tropes emphasize that poppy has brought money, houses, and food into the community, as well as children education linked to their incorporation to the state and to «the road to progress». Nevertheless, they also emphasize on the loss of peace and tradition, mainly by individuals driven by personal goals and blindness that ends up destabilizing the equilibriums prioritized by the family and community-based systems of reciprocity.

5 References

- APILAC (2019). Granel mineral en el Puerto de Lázaro Cardenas (51 %), January 30.
- APPADURAI A (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- AVIÑA A (2012). Seizing hold of memories in moments of danger: Guerrillas and revolution in Guerrero, Mexico. En: Herrera Calderón F, Cedillo A (eds.). *Challenging authoritarianism in Mexico. Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*. Taylor & Francis.
- BARTRA A (2000). *Crónicas del Sur. Utopías campesinas en Guerrero*. Era, Mexico.
- BUSCAGLIA E (2016). *Lavado de dinero y corrupción política*. Debate, Mexico.

- BUSTAMANTE ÁLVAREZ T (2003). La tragedia de los bosques de Guerrero. Historia ambiental y las políticas forestales. Fontmara, Mexico.
- CALVEIRO P (2012). Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global. Siglo XXI, Buenos Aires.
- CDC (CENTER FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION) (2018). Drugs Most Frequently Involved in Drug Overdose Deaths: United States, 2011-2016. https://www.cdc.gov/nchs/data/nvsr/nvsr67/nvsr67_09-508.pdf, access July 2, 2019.
- CHAYANOV A (1974). La organización de la Unidad Económica Campesina. Nueva Visión, Buenos Aires.
- CICAD (n. d.). Químicos utilizados para la producción ilícita de drogas. http://cicad.oas.org/reduccion_oferta/esp/Recursos/Chems/Espchem%20manual%20revFeb04.doc, access May 3, 2019.
- CIRO E (2018). Etnografía como poesía: artefactos explosivos inmateriales de las voces cocaleras del Caquetá. Historia regional. A la Orilla del Río. December 27.
- COMAROFF J, COMAROFF J (2006). Law and Disorder in the Postcolony. Social Anthropology 15(2). The University Chicago Press, Chicago & London.
- CONEVAL (2010), con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda del INEGI 2010 y el MCS-ENIGH 2010.
- CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO (2018). LXI legislatura. Oficio número LXI/3ER/SSP/DPL/02423/2018. August 17. http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-08-22-1/assets/documentos/INI_EDO_GUERRERO_CULTIVO_ADORMIDERA.pdf, access September 20, 2018.
- CORREA-CABRERA G (2017). Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico. University of Texas Press, Austin.
- COUR GRANDMAISON R, MORRIS N, BENJAMIN TS (2019). No more opium for the masses. <https://noria-research.com/maps-no-more-opium-for-the-masses/>, access March 10, 2019.
- DOF. Ley General de Salud. Título Primero. Disposiciones Generales. Capítulo Único. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984, access October 14, 2018.
- DOF. Ley General de Salud. Título Primero. Disposiciones Generales. Capítulo Único. http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf, access October 14, 2018.
- DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION'S – DEA. 2018. The 2016 Heroin Signature Program Report. DEA-DCW-DIR-035-18. <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-10/Heroin%20Signature%20Report%20FINAL.pdf>, access December 12, 2020.
- EMERSON RM, FRETZ L, SHAW L (2005). Writing Ethnographic Fieldnotes (Chicago Guides to Writing, Editing, and Publishing). University of Chicago Press, Chicago.
- ESCOBAR A (2007). La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Fundación Editorial el perro y la rana, Caracas.
- FALS BORDA O (2013). Ciencia, compromiso y cambio social. Edición El Colectivo (Argentina), Ediciones Lanzas y Letras (Colombia) y Extensiones Libros (Uruguay).
- FAUX J (2016). The Global Class War: How America's Bipartisan Elite Lost Our Future – and What It Will Take to Win It Back. John Wiley and Sons, Inc., New Jersey.
- FELBAB-BROWN V (2013). Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organised crime: concepts and practicalities. International Drug Policy Consortium, London.
- FEMOSPP (FISCALÍA ESPECIAL PARA MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DEL PASADO) (2006). La guerra sucia en Guerrero. <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>, access May 25, 2018.
- GUERRA E (2017). Vida cotidiana: Organizaciones criminales y la construcción de un orden social ilegal. Un estudio de caso en Tierra Caliente, Michoacán. CIDE, Mexico.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2020). Mexico's Everyday War: Guerrero and the Trials of Peace Latin America Report 80, May 4.

- ISENRING R (2006). Paraquat: Riesgos inaceptables para la salud de los usuarios. Pesticide Action Network, PANAP, RAP-AL, IRET, Switzerland.
- LASSITER LE (2005). Collaborative Ethnography and Public Anthropology. *Current Anthropology* 46(1):83-97.
- MALDONADO ARANDA S (2012). Drogas, violencia y militarización en el México rural: el caso de Michoacán. *Rev. Mex. Sociol.* 1, vol. 74, pp. 5-39.
- MÁRQUEZ COVARRUBIAS H (2016). Economía criminal, el otro auge de los *commodities*, vol. VI, II. Observatorio del Desarrollo. <https://estudiosdeldesarrollo.mx/estudioscriticosdeldesarrollo/wp-content/uploads/2019/01/ECD11-editorial.pdf>, access May 22, 2018.
- MAURO MARINI R (1972). *Dialéctica de la dependencia*. Era, Mexico.
- NAVARRETE GORJÓN H, NORIEGA GARCÍA P, GONZÁLEZ RUIZ JE, FUENTES GARCÍA N, MORALES CARRANZA AA (2014). Informe Final de Actividades. Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (COMVERDAD). <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>, access April 16, 2018.
- OSPINA GA, HERNÁNDEZ TINAJERO J (2018). Amapola, opio y heroína. La producción en Colombia en México. Transnational Institute, Amsterdam.
- OVALLE CV (2019). *Tiempo Suspendido. Una historia de la desaparición forzada en México 1940-1980*. Bonilla Artigas, Mexico.
- PADGETT H (2016). *Los hombres de verde y la dama de rojo*. Tendencias, Mexico.
- PALEY D (2014). *Drug War Capitalism*, AK Press.
- PEARSE A (1971). *Metropolis and Peasant: The Expansion of the Urban-Industrial Complex and the Changing Rural Structure*. In: Shanin T. *Peasants and Peasant Societies*, Penguin Books, Middlesex (England).
- PÉREZ DÁVILA S, ATUESTA BECERRA LH (2016). *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*. CIDE, Mexico.
- POLANYI K (1957 [1944]). *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston.
- RAPPAPORT J (2008). Beyond Participant Observation: Collaborative Ethnography as Theoretical Innovation. *Collaborative Anthropologies*, vol. 1:1-31.
- SAMHSA (SUBSTANCE ABUSE AND MENTAL HEALTH SERVICES ADMINISTRATION, 2018). Results from the 2017 National Survey on drug use and health: tables. <https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/nsduh-ppt-09-2018.pdf>, access May 3, 2018.
- SÁNCHEZ SERRANO E, FERRER VICARIO GA, RANGEL LOZANO CEG, ARÉSTEGUI RUIZ R, SOLÍS TÉLLEZ J (2014). *Del Asalto al cuartel madera a la reparación del daño a las víctimas del pasado: una experiencia compartida en Chihuahua y Guerrero*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LXII Legislatura, UACM, Mexico.
- SASSEN S (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in Global Economy*. Harvard University Press.
- SAXE-FERNANDEZ J (2016). *La compra-venta de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-EE*. UU. CEICH-UNAM, Mexico.
- SCOTT JC (1990). *Domination and the Arts of Resistance*. Yale University Press.
- SEDENA (2017). Cuarto informe de labores 2015-2016. http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/4to_informe_de_labores.pdf, access April 3, 2019.
- SHARMA A, GUPTA A (2006). *The Anthropology of the State. A Reader*. Blackwell Publishing, Oxford.
- SMITH J (2016). *Imperialism in the Twenty-First Century: Globalization, Super-Exploitation, and Capitalism's Final Crisis*.
- UNODC (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crime. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf, access May 9, 2018.
- UNODC (2019). *World Drug Report*. <https://wdr.unodc.org/wdr2019>, access February 2, 2020.
- VALTONEN P (2000). *The Politics of Agrarian Transformation in México*. Doctoral dissertation, University of Tampere.
- WILSON S, ZAMBRANO M (1994). *Cocaine, Commodity Chains, and Drug Politics: A Transnational Approach in Gereffi, Gary y Korzeniewicz, Miguel: Commodity Chains and Global Capitalism*. Praeger, London.
- WOLF E (1979). Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. *American Anthropologist, New Series*, vol. 58, 6, December, 1956, pp. 1065-1078.

Tejido social de mujeres para la salud de la Comuna 1 Popular de Medellín

Social weaving of women for the health of the Commune 1 Popular of Medellín

Sara María CANO-BEDOYA
smaria.cano@udea.edu.co
Universidad de Antioquia
(Colombia)

Eliana MARTÍNEZ-HERRERA
eliana.martinez@udea.edu.co
Universidad de Antioquia
(Colombia)

Isabel Cristina POSADA-ZAPATA
isabel.posada@udea.edu.co
Universidad de Antioquia
(Colombia)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Metodología**
- 3. Resultados**
- 4. Discusión**
- 5. Conclusiones**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Declaración de conflicto de intereses**
- 8. Bibliografía**

Tejido social de mujeres para la salud de la Comuna 1 Popular de Medellín

Social weaving of women for the health of the Commune 1 Popular of Medellín

Sara María CANO-BEDOYA
smaria.cano@udea.edu.co
Universidad de Antioquia
(Colombia)

Eliana MARTÍNEZ-HERRERA
eliana.martinez@udea.edu.co
Universidad de Antioquia
(Colombia)

Isabel Cristina POSADA-ZAPATA
isabel.posada@udea.edu.co
Universidad de Antioquia
(Colombia)

Citar como/cite as:

Cano-Bedoya SM, Martínez-Herrera E, Posada-Zapata IC (2022). Tejido social de mujeres para la salud de la Comuna 1 Popular de Medellín. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):32-52.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.547

Resumen

El rol del cuidado de la mujer en la transformación territorial representa, de forma naturalizada en la comunidad, una ampliación del espacio doméstico en el ámbito de desarrollo comunitario. Para comprender esto, se llevó a cabo una investigación cualitativa en contextos de desigualdad a partir de la experiencia de ocho mujeres profesionales con edades comprendidas entre los treinta y ocho y los sesenta y dos años, madres y cabezas de familia, con responsabilidades históricas y de liderazgo en sus barrios y microterritorios de la Comuna 1 Popular. Entre los discursos registrados se desvelan intenciones, temores, errores y dificultades para ejercer la participación social en salud por las complejas tensiones institucionales y comunitarias. Aun así, las mujeres asumen la participación social en salud como una forma de vida y la salud en especial como un asunto que trasciende el sector sanitario y crea oportunidades de bienestar.

Palabras clave: mujer, salud, género, cuidado, empoderamiento, cambio social.

Abstract

The role of women's care in the territorial transformation represents, in a natural manner in the community, an extension of the domestic space in the community development field. To understand this, a qualitative research was carried out in contexts of inequality based on the experience of eight professional women, thirty-eight and sixty-two years old, mothers and heads of household, with historical and leadership responsibilities in their neighborhoods and microterritories of the Popular Commune 1. Among the discourses recorded, intentions, fears, errors, and difficulties in exercising social participation in health are revealed by the complex institutional and community tensions. Even so, women assume social participation in health as a way of life, and health, particularly as an issue that transcends the health sector and creates opportunities for well-being.

Keywords: women, health, gender, care, empowerment, social change.

1 Introducción

La participación es comúnmente definida como el vínculo que existe entre la sociedad y el Estado; representa la base del Estado moderno, en donde se ejerce el poder democrático, al integrar la participación del pueblo en la toma de decisiones (Cisneros-Ramírez 2014). Particularmente en salud, fue en 1978, con la Declaración de Almá-Atá, donde se reconoció la importancia de la participación como base de la Promoción de la Salud para que las comunidades aportaran, tanto en el desarrollo y control de la atención primaria en salud como en el proceso de planificación y fortalecimiento de la autonomía de los pueblos en el mejoramiento de su salud (Organización Panamericana de la Salud 1978).

De acuerdo con estudios realizados, la participación social en salud (PSS) tiene múltiples beneficios, que se traducen en mejores resultados en salud; contribuye a una mayor emancipación social, que permite la construcción de una ciudadanía activa que moviliza a los miembros de la comunidad para participar (Restrepo-Vélez y Vega-Romero 2009, De Vos *et al.* 2009); además, constituye un componente esencial en la gestión del cuidado de la salud, ya que permite el control en la planificación y la priorización de necesidades, así como la toma de decisiones más acertadas en salud (Sanabria-Ramos 2004, Pineda-Granados 2014).

En América Latina, la importancia de la PSS ha sido ampliamente reconocida y se ha implementado a través de distintos enfoques, propósitos y metodologías, que han involucrado a las comunidades en los programas de promoción de la salud y en la gestión de los servicios de salud. Un ejemplo fue en 1989, con el inicio de un sistema de Presupuesto Participativo en Brasil, donde el papel de la participación de sus ciudadanos en la toma de decisiones fue fundamental (Pineda-Granados 2014) para remediar las precarias situaciones que se consideraban prioritarias en aquellas zonas más desfavorecidas, como la falta de alcantarillado, el alumbrado público, la educación y la salud (Rendón-Corona 2004).

Por su parte, en el sistema de salud colombiano, la PSS es contenida desde los años ochenta en los procesos de atención primaria en salud; más tarde, con la Ley 10 de 1990, se establecen las bases de la descentralización en salud y es la Ley 100 de 1993 en la que se establece la PSS como un elemento fundamental en la organización y control del sistema, expresado como «la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto» (Carmona-Moreno 2017).

Aun así, se han identificado problemas que afectan a la participación social en salud como la fragmentación e institucionalización de los procesos, la colaboración de la comunidad como respuesta a

exigencias circunstanciales provenientes de la lógica institucional, la falta de reconocimiento de las dinámicas territoriales, la inadecuada información, el poco alcance de la participación en la toma de decisiones, la violencia como fenómeno social que se ha convertido en un gran obstáculo para ejercer dicha participación, así como las prácticas opacas y poco transparentes de las relaciones de poder para favorecer acciones personales, más que de los intereses comunes (Velázquez y González 2003, Carmona-Moreno 2017).

En las investigaciones en el campo de la PSS, también se ha señalado que las dificultades para su desarrollo se relacionan con una amplia polisemia del concepto, lo que causa un dilema entre la teoría y la práctica, presentando marcadas jerarquías y tensiones entre las instituciones y las comunidades y en consecuencia, por ejemplo, bajo liderazgo comunitario en el control social (Delgado-Gallego *et al.* 2005, Carrillo-Franco y López 2004, Mosquera *et al.* 2009), dichas barreras y tensiones en la política de salud se han constituido en condicionantes para que la participación en salud promovida por el Estado no haya sido determinante para la democratización del sistema y poder avanzar en el ejercicio de la salud como derecho fundamental (González-Gómez *et al.* 2011).

Menéndez reconoce que es, en el grupo doméstico y otros microgrupos de colectivos constituidos por mujeres principalmente, donde se realiza el mayor número de actividades participativas referidas al proceso salud-enfermedad-atención. Tales actividades están centradas en la condición de ser mujer, dado su rol de esposa/madre que, como construcción social, indica una función ligada al papel de cuidadora en el ámbito de lo doméstico (Menéndez 1998). Este escenario, aunque naturalizado, deja a las mujeres en un segundo plano, por debajo de los varones, como actrices políticas dignas de atención y cuidado por parte de los sistemas y servicios pues, en tanto ciudadanas confinadas al rol de cuidado de otro, postergan el cuidado de sí, fenómeno histórico que reproduce los esquemas de poder y la no inclusión en el ámbito de las decisiones públicas (Casado 2002), perpetuando el silencio de las mujeres en la vida pública (Beard 2018). Es conocido que las mujeres cumplen el papel de mediadoras y activadoras de los programas y servicios sociales de las políticas públicas, pero, en la mayoría de los casos, no son destinatarias por sí mismas como ciudadanas, pues su valor social y cívico se define exclusivamente en términos de sus funciones reproductivas y maternas (Jiménez-Arrieta 2009, Hernández-Arboleda 2010).

De lo anterior, se puede identificar que la participación de las mujeres en el espacio comunitario obedece a la estructura patriarcal que les reserva las responsabilidades domésticas desde su lugar en la familia y representa, de forma naturalizada en la comunidad, una ampliación del espacio doméstico por la división social y sexual del trabajo y se despliegan prácticas en un espacio que no es vivido como el espacio doméstico (Mazzei 2013, San Sebastián 2006).

Sin embargo, en las dinámicas sociales y culturales del Global Sur, especialmente las latinoamericanas, se ha indicado que las mujeres ejercen un motor de la organización comunitaria con el fin de obtener un lugar apropiado para vivir (Massolo 2007). Ellas «resuelven la cotidianidad», su día a día de necesidades, buscando así el acceso a servicios públicos y tomando de las instituciones aquello que les es útil para sus propósitos en la búsqueda de bienestar para sus comunidades (Carrillo-Franco y López 2014), a pesar de su ignorada posición en la esfera de lo público. Resultado de ello son las urdimbres de mujeres convertidas en sujetas para la acción frente al trabajo real de participación en salud (Menéndez 1998), y es que diversos estudios han demostrado que el término «comunitario» es un eufemismo que disimula una realidad evidente: las estrategias de participación comunitaria básicamente se apoyan en el trabajo de las mujeres (Castro-Pérez y Hernández-Tezoquipa 1993, Arroyo 1993, Instituto Nacional de las Mujeres México 2009).

El ámbito de desarrollo de esta investigación se realizó en la Comuna 1 Popular de Medellín, capital del departamento de Antioquia y segunda ciudad en importancia en Colombia que, para el año 2018, contaba con una población de 2 376 337 habitantes (DANE 2019), distribuidos en cuatro zonas bordeadas en alguno de sus límites por el río Medellín, con 16 subdivisiones administrativas, denominadas «comunidades» o «agrupaciones de barrios» y que representan particularidades diferenciales en su clase social, en su configuración étnica y territorial.

A lo largo de los años, la ciudad ha estado muy marcada por el fenómeno de la violencia y el narcotráfico. La Comuna 1 Popular, por su posición geoespacial, su composición social y configuración histórica, ha sido y sigue siendo una de las comunas más afectadas; sin embargo, ha sido un territorio de grandes transformaciones, debido a su historia organizativa, de trabajo comunitario y de incidencia reconocida en la ciudad en la que las mujeres han sido, en parte, las protagonistas, las líderes barriales del cambio (Martínez-Herrera *et al.* 2019). Medellín ha desarrollado formas de organización de las mujeres para la participación y representación en la toma de decisiones frente al tema del desarrollo local, zonal y municipal; también se destacan los colectivos de mujeres y mesas de trabajo que impulsan los espacios participativos y democráticos de ellas (López de Mesa s. f., Montoya-Ruiz 2009).

Durante los últimos diez años, dadas esas formas de organización vinculantes con mujeres, se destaca en salud la creación del Plan Comunal de Salud, financiado con el Presupuesto Participativo (PP) y el resultado del ejercicio de participación de la comunidad en los espacios de decisión local propiamente de la Comuna 1 Popular, para la priorización de los problemas en salud y sus alternativas de solución. Lo que llama la atención es que la construcción de este Plan surge a nivel comunitario; fue orientado, en su mayoría, por mujeres y conducido en su ejecución por mujeres. Ello resalta el

liderazgo de las mujeres dentro del proceso de empoderamiento de la población (León 2000) sobre la transformación de sus condiciones de salud (Alcaldía de Medellín 2016, Alcaldía de Medellín s. f.).

Alrededor de este Plan, los problemas según el perfil epidemiológico 2005-2013 realizado por la Alcaldía fueron visibilizados en todo el territorio e impactados por los colectivos barriales, siendo un caso inspirador para otras comunas en la ciudad. Esta Comuna está entre los territorios con menores índices de calidad de vida de la ciudad, 77,35, seis puntos por debajo del de Medellín. El empleo de la mayoría de sus habitantes es informal. Además, la Comuna está catalogada en un nivel de riesgo muy alto en temas de trastornos de ansiedad, afectivos, impulsivos y consumo de sustancias psicoactivas. La tasa de intento de suicidio es del 70,8, en comparación con la de Medellín, que llega a 79 casos por cada 100 000 habitantes (Alcaldía de Medellín 2013). En temas de mortalidad de menores de cinco años y de embarazo entre los diez y los diecinueve, las cifras superan a las de la capital antioqueña, y la tasa de mortalidad por enfermedad respiratoria aguda (IRA) para menores de cinco años fue del 33,4, en comparación con el 9,6 para Medellín en 2013 (Universidad de Antioquia 2015). Con todo y ello, en recientes estudios se indica que su capital social comunitario es alto (Martínez-Herrera *et al.* 2019).

En este artículo, se presentan experiencias de las mujeres de esa zona de Medellín sobre participación social en salud, que impulsó en otros microterritorios a seguir con la iniciativa de empoderamiento estructural para la creación de oportunidades de salud.

2 Metodología

Tipo de estudio: en esta investigación cualitativa (Nigenda-López y Langer-Glass 1995, Flick 2015), se utilizó como enfoque metodológico el estudio de caso, con el fin de estudiar el fenómeno sin separarlo del contexto (Yin 1994); en este caso, las experiencias de mujeres en la participación social en salud. A su vez, se utilizaron los procedimientos básicos de la teoría fundamentada para guiar el proceso de análisis: codificación y categorización a partir de la recolección de información (Strauss y Corbin 2002).

Como se explica más adelante, fueron seleccionadas ocho mujeres, todas residentes por más de veinte años en la Comuna 1 Popular de Medellín. Se trata de mujeres alfabetas, con formación profesional en su mayoría y con edades comprendidas entre los treinta y ocho y los sesenta y dos años, madres y cabezas de familia, con responsabilidades históricas de liderazgo en sus barrios y microterritorios.

Acceso a campo y muestreo: el acceso al campo se realizó por medio de tres mujeres, quienes hacían parte del Plan Comunal de Salud. Fueron participantes del estudio y guiaron el muestreo intencional (Galeano 2004), conocido como «bola de nieve», permitiendo establecer una relación con las mujeres dispuestas a aportar información a la investigación; asimismo, unas participantes condujeron a otras. Es importante resaltar que el muestreo en investigaciones cualitativas presenta más interés por la profundidad que por la amplitud de las muestras (Martínez-Salgado 2012).

Cuando la información se constituía repetitiva o se identificaba la ausencia de nuevas propiedades y dimensiones en las categorías de análisis, y cuando ya tenían un sentido completo para lo que se intentaba explicar, se llegó a la saturación de las categorías (Strauss y Corbin 2002, Bonilla-Castro y Rodríguez-Sehk 2005); de esta manera se fue conformando la muestra definitiva.

Técnicas de recolección de la información: se utilizaron técnicas de recolección y análisis propios del diseño cualitativo para la comprensión del problema de investigación. Es así como se usó la entrevista semiestructurada, diario de campo, una ficha frontal con preguntas sociodemográficas y una técnica interactiva de investigación social conocida como «colcha de retazos». Esta última fue utilizada como instrumento para socializar y validar los resultados obtenidos en la investigación, pero también se tomó para generar una comprensión colectiva del significado sobre la PSS asumida por las mujeres. El abordaje mixto entre ellas permitió generar un análisis más integrado, versátil y conducente, lo que permitió reconocer las potencialidades de las técnicas en los momentos de mayor dificultad para la consecución de la información.

Análisis de la información: los audios de las entrevistas se transcribieron en formato de texto y, luego, se realizó el proceso de codificación abierta, entendida como la segmentación de los discursos. A estos segmentos se les asignó una etiqueta descriptiva. Dicha codificación constituyó la «materia prima del análisis» (Coffey y Atkinson 2003). En algunas ocasiones, se asignaron códigos *in vivo*, que correspondían a las palabras o frases utilizadas por las informantes, que tienen mucha relevancia en sí mismas. También se tomaron las descripciones e interpretaciones hechas en los diarios de campo, que permitiera conceptualizar los diferentes significados emergentes durante las observaciones.

Del proceso de codificación abierta, resultaron 482 códigos descriptivos, los cuales se consolidaron con su respectivo fragmento para facilitar la escritura. Seguidamente, se realizó el proceso de la categorización; allí se agruparon los códigos que compartieran similitudes en los temas, con el fin de identificar categorías y subcategorías orientadas por los objetivos de la investigación. Luego de esto, se reportaron los hallazgos a través de los textos respaldados por los testimonios de las informantes, las cuales fueron

ordenando los conceptos por medio de un proceso selectivo y especificado. Es importante aclarar que el presente artículo se centró en la categoría de las experiencias de las mujeres en la participación social en salud.

Consideraciones éticas: esta investigación fue aprobada por el Comité de Ética de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia mediante el acta CI 00167-2017 (sesión 163 del 26 de abril de 2017) y contó con el aval de la comunidad. Se tuvieron en cuenta los lineamientos a nivel nacional la Resolución 8430 de 1993 del Ministerio de Salud de Colombia y, a nivel internacional, se tomaron en cuenta los criterios establecidos en la Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial de 2013, donde se insta a los investigadores a garantizar la protección de la vida, la salud, la dignidad, la integridad, la libre determinación, la privacidad y la confidencialidad de la información personal de los sujetos de la investigación (Ministerio de Salud 1993, Asamblea Médica Mundial 1964). Las participantes firmaron un consentimiento informado.

Aseguramiento de la calidad de los resultados: Castillo y Vásquez (2003) rescatan tres criterios de rigor, que se deben aplicar a la investigación cualitativa, los cuales fueron transversales en el desarrollo de esta investigación: credibilidad, auditabilidad y transferibilidad. La credibilidad se logró por medio de las observaciones y conversaciones prolongadas que se tuvieron con las participantes del estudio; por medio de estas, se recolectó y analizó la información. Luego, se aplicó la técnica «colcha de retazos» como un encuentro para socializar y retroalimentar los resultados sobre lo que ellas pensaban. La auditabilidad se refiere a la habilidad de otro investigador de seguir la pista o la ruta de lo que el investigador original ha hecho. En este criterio, se tuvo acompañamiento de la asesora y otras personas que dominaban el tema de PSS, además de la constante revisión de la bibliografía. De igual forma, se grabaron las entrevistas y se transcribieron de forma fiel a un formato de texto; también se triangularon las técnicas de recolección de información, con el fin de darle coherencia a los hallazgos obtenidos. Finalmente, la transferibilidad se cumplió a través de la descripción e interpretación del fenómeno estudiado, esto con el fin de asegurar la aplicabilidad de la investigación en la comprensión de la PSS en contextos similares.

3 Resultados

A partir de las experiencias relatadas por las mujeres en los procesos de participación en salud, emergieron «sentidos, significados de comunidad y participación»; «relaciones de género» y

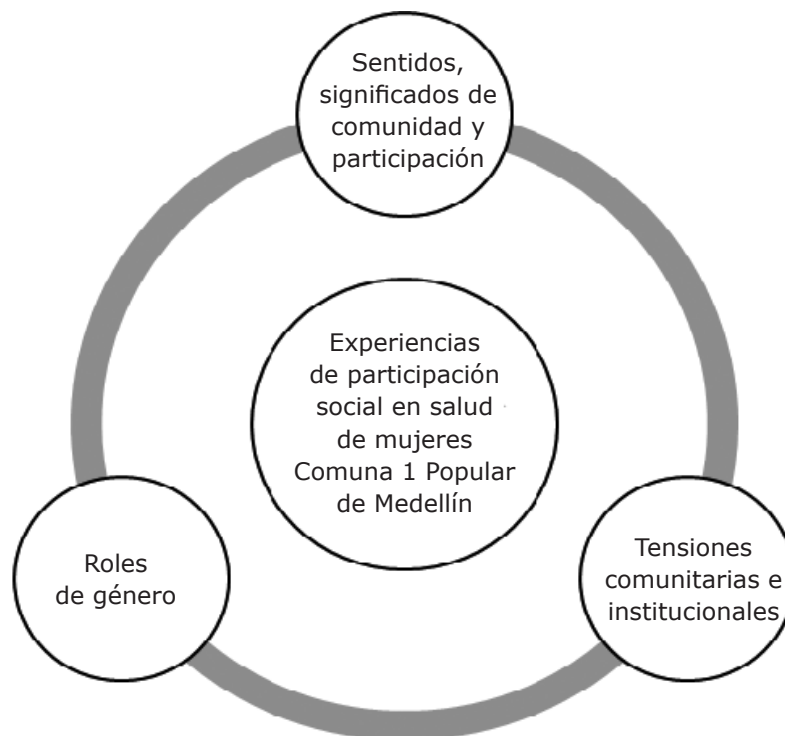


Gráfico 1

Fuente: elaboración propia de las autoras.

«tensiones comunitarias e institucionales» como categorías analíticas identificadas (gráfico 1).

En cuanto a los sentidos y significados de comunidad y participación, como primera categoría emergente, las mujeres destacaron a su comunidad y territorios como una gran fuente de aprendizajes, a los que llaman «escuela», ya que han hecho consciente el conocimiento de su territorio y las personas con más trayectoria que lo habitan, demostrado en el compromiso y sentido de pertenencia, así como la escalabilidad de las necesidades comunitarias:

Para mí, la experiencia que he tenido en los espacios de salud ha sido muy buena. De esas experiencias uno aprende, si uno quiere, pues uno deja huella. Todas esas experiencias son significativas, porque uno puede sacar aprendizajes, que pueden ser buenos o malos, pero son aprendizajes (P5-E5).

Asimismo, las mujeres asumen que, para actuar y participar, resulta indispensable conocer el territorio. También resaltan que han logrado afianzar las redes de apoyo con la comunidad y con otros líderes. Admiten que ha sido posible en la medida en que se involucran y son parte activa de los procesos de participación. Esto les ha permitido tener un mayor acercamiento con las diversas formas de pensamiento de los vecinos y las personas allegadas a la Comuna 1 Popular pero, sobre todo, a los retos comunes al desarrollo de su comunidad.

En esta categoría también se refieren a los saberes adquiridos por medio de la participación pues, además de tener un am-

plio conocimiento sobre el territorio, evocan que han desarrollado habilidades discursivas, permitiéndoles demostrar sus saberes y experiencia y entienden que trabajar en equipo es un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas de su comunidad:

Pues realmente, como el barrio mío, son puras escalas, no tenemos sino una calle aquí abajo y otra arriba..., pero estar en vigías me abrió como la mente y como que «hombre, venga, es que nosotros tenemos que pensar en el desarrollo, pero en el desarrollo en general, donde hay que tener en cuenta a las personas en situación de discapacidad, a las personas que son ancianas, a los niños, a las niñas, ¿cierto?» (P4-E4).

Cuando recuerdan los roles ejercidos en la PSS, en sus experiencias, las mujeres identifican múltiples motivaciones e intenciones para participar; entre ellas, se destacan la transformación y el desarrollo de la comunidad, así como también la mejora de las condiciones de su territorio para obtener una mejor calidad de vida y disminuir las desigualdades en que viven las personas:

Me parece, pues, que todos tenemos algo que aportar para el cambio. Entonces, me parece que, estando presente en todos los momentos de desarrollo de la comuna, yo creo, pues, que el aporte debe ser mayor. Entonces, me motivó eso, que es muy importante servir y uno lo puede hacer desde diferentes aspectos: simplemente, con el vecino, en la cuadra; no tiene que ser a todos los habitantes de una comuna o de una ciudad, pero sí en pequeños espacios se puede ver la transformación (P1-E1).

También se hace alusión a los sentimientos que las mujeres han experimentado durante sus procesos de participación. En sus relatos advierten que se encuentran decepcionadas de dichos procesos, ya que sienten engaño, mentira y mal ejercicio político dentro de la misma comunidad, lo que no permite avanzar hacia un bienestar colectivo. Estos sentimientos han causado, en ellas, desconfianza en la participación comunitaria, ciudadana y política:

Pero, cuando vengo acá, al liderazgo, y siento que todo el mundo me engaña, que nadie me habla con la verdad, que hoy me están diciendo una cosa y por detrás me están diciendo otra, digamos que yo empecé a sentir como lo mismo. ¿Para qué creer en la gente, si la gente realmente no es lo que muestra ser...? (P4-E4).

En sus relatos también se refleja el temor a la violencia que hay en sus territorios; situación que puede llegar a condicionar su participación, y a la que le atribuyen la poca participación de la comunidad:

Temores, muchos, temores normales, y digo temores normales porque esta ha sido una comuna estigmatizada por muchos procesos de violencia y eso no se puede desconocer (P5-E5).

Sin embargo, la situación de violencia que ha aquejado a sus comunidades y que han vivido constantemente ha reforzado los liderazgos en ellas:

Eso hizo que yo me volviera una líder: la muerte de mi padre, la muerte de mis abuelos en el pueblo, que nos dejaron sin nada; nos quemaron todo... (P2-E2).

Ahora bien, con respecto a las relaciones de género, como segunda categoría emergente, se destaca que las participantes del estudio se reconocen como creadoras y promotoras de formas de participación para el crecimiento necesario de un tejido social comunitario para la salud. Afirman que, en los procesos de participación social y, sobre todo, en relación con la salud, las mujeres siempre tienen la vocería y la autoridad:

Me siento bien. Como mujer, me siento acogida y, como le digo, la mayor parte en los procesos sociales somos mujeres. Entonces, casi siempre tenemos las de ganar: donde haya un proceso de hombres contra mujeres en la participación social, nosotras siempre los vamos a dejar ahí calladitos, porque las mujeres somos más (P5-E5).

Asimismo, cuando las mujeres hablan de la participación de las mujeres en la salud, hacen referencia a las primeras vivencias alrededor de la salud comunitaria y que, en el argot propuesto actualmente, se aproxima a la aplicación de la estrategia de atención primaria en salud-APS desarrollada en la ciudad en el período 2012-2015, en donde ellas ejercían el rol de madres comunitarias:

Porque yo fui madre comunitaria durante diecisiete años y apliqué aquí la APS, pero yo no conocía qué era lo que estaba haciendo con quince niños a mi cargo; a mí me llegaban los niños acá con fiebre, con daño de estómago, con el pelo delgadito, pero, entonces, fui aprendiendo cómo le bajaba la fiebre, qué alimento le daba en el día si tenía daño de estómago y era como esa atención primaria, pero yo no la conocía [...] (P7-E7).

También se hacen evidentes los roles de cuidado que asumen las mujeres que participan, lo que les da impulso de decidir y opinar sobre el entorno comunitario. Este aspecto surge con gran fuerza al preguntarles por qué las mujeres son quienes más participan, a lo que responden que es algo innato en las mujeres el estar pendientes de los demás por tener un «instinto de madres»:

También como que las mujeres somos las que estamos dedicadas al cuidado en el hogar, entonces, también nos preocupan los otros de la comunidad (P1-E1).

En repetidas ocasiones, intentaron explicarlo con frases como «el hombre siempre sale a trabajar para el sustento del hogar», mientras que la mujer se queda haciendo labores del hogar, pero también actividades comunitarias ya que, según ellas, las mujeres son más apasionadas y «ven más allá de lo que pueden ver los hombres».

En este punto, expresan que ejercer la participación genera una situación difícil, puesto que deben realizar una práctica doméstica, al estar pendientes de sus hogares, trabajar para tener un sustento y realizar el trabajo comunitario:

Digamos, en mi caso, yo, que tengo dos hijas (una ya en educación superior, la otra todavía en la escuela, y que yo le voy a dedicar cien por

ciento a un voluntariado); yo no me puedo dedicar a eso, porque yo tengo, pues, que satisfacer las necesidades básicas mías y de mis hijas. Entonces no podría; entonces, por eso, es que no funciona (P1-E1).

En los procesos de participación, las mujeres también expresan tensiones entre las mujeres cuando se pone en marcha el trabajo comunitario; tensiones a veces poco manifiestas con otras mujeres, muy propias de sus vivencias. Ellas mismas reconocen que el trabajo comunitario entre las mujeres ha sido difícil, dado que evidencian que ha sido más arduo generar la confianza entre ellas mismas y aducen la gran competencia presentada en pequeñas y grandes tareas. La falta de apoyo entre las mujeres lo expresan como una dificultad que encuentran en los procesos comunitarios, independientemente de la fase en que se encuentre. Las mujeres sienten que se genera agresión ante la búsqueda de los resultados y reconocen la poca solidaridad y acompañamiento en los desafíos que emprenden. En ese mismo sentido, dicen que les falta respeto y que les cuesta reconocer el trabajo que realizan otras mujeres en la comunidad y que también se reconocen como individualistas:

Siempre tenemos celos de que aquel triunfó: aquella va más adelante; no queremos nunca estar por debajo de la otra (P5-E5).

Las mujeres entrevistadas dicen tener más apoyo y respeto por parte de los hombres que de las mismas mujeres de la Comuna, afirmando que encuentran mujeres con actitudes y diálogos conflictivos como «hablan duro y hablan como peleando, a la defensiva» (P7-E7):

Siempre mi liderazgo ha estado marcado, respetado..., eeh, digamos, acompañado por hombres. Siempre me he sentido más acompañada por los hombres y respetada, y respetada, que es lo más importante, porque que respetan tu palabra como mujer, como coordinadora; en una comisión donde hay 20 hombre y 3 mujeres, es algo complicado, ¿cierto? (P3-E3).

En ese sentido, enuncian comentarios como «los golpes en la participación los he tenido centrados en mujeres» (P3-E3), y todas enfatizan en que las mujeres se unen, pero para darle poder a los hombres, pues ellas mismas dicen que no les gusta ver a una mujer en el poder:

De hecho, el tema de la participación de la mujer en la comuna yo diría que, en todos los procesos, es mayoría siempre. Nosotras somos más, pero somos para darle poder a los hombres, porque no nos gusta ver a una mujer en el poder (E3-P3).

Sin embargo, no solo se destacan opiniones negativas frente a los procesos de participación emprendidos por las mujeres entrevistadas; también se resaltan aspectos positivos frente a la participación, como que hay un gran liderazgo femenino en donde hay colectivos masculinos, pues afirman el empoderamiento y la participación iniciada desde las mujeres, lo que demuestra que ellas son constantes y siempre están trabajando por su comunidad con tenacidad, intentando crear hilos y canales vinculantes entre las

acciones barriales y las apuestas de la ciudad; muchas veces, sin recibir remuneración alguna, ni bonificaciones ni reconocimientos institucionales. Ellas mencionan que siempre son mayoría en casi todos los procesos de participación.

Admiten que han tenido una gran incidencia en los procesos y organizaciones de mujeres de su comunidad y hacen un buen reconocimiento al trabajo que han realizado en los procesos de participación, porque esto ha generado desarrollo para los temas de equidad de género en la comunidad; asimismo, opinan que todas las organizaciones comunitarias han reconocido el papel de la mujer:

Mire, acá, en la comuna, siempre han dicho que ese proceso no ha tenido incidencia, que son mujeres muy peleonas, pero yo hoy les voy a hacer un reconocimiento a ellas y esas mujeres se han dado la pela para que hoy podamos incidir (P4-E4).

Lo anterior lo refuerzan al plantear que las mujeres han creado resistencia en su territorio, para que ellas hoy puedan participar mucho más, y que esa lucha ha hecho que, en la actualidad, puedan hablar de igual con los hombres. Además, mencionan que «yo me estoy tomando la palabra como lo hacen los hombres» (P4-E4).

Finalmente, sobre las tensiones comunitarias e institucionales referidas en la experiencia de las mujeres, se evidenciaron diversos conflictos, que surgen durante el ejercicio de participación; esto supone dificultades para llevar a cabo una efectiva relación entre la sociedad y el Estado. Declaran dificultades para ejercer la participación, al referir que los proyectos que se crean en la comunidad se llegan a institucionalizar, desconociendo su valor comunitario, así como la instrumentalización de la comunidad en los proyectos y programas que se implementan:

Bueno, en los procesos de participación, los temores es que todos los proyectos terminan institucionalizados. Entonces, ya no son de la comunidad; entonces, cualquier acción que se vaya a hacer hay que pedir permiso. Cuando son proyectos que nacen de la comunidad, se van ejecutando con un recurso público, pero es que, a fin de cuentas, es el dinero de todos los que tributamos. Entonces, es como eso... Cuando, una vez las instituciones ven que es un proyecto bueno; que tiene, pues, como futuro, entonces ya se institucionaliza; entonces se pierde como la base. Eso me preocupa y me pone muy triste (P1-E1).

Como tensiones institucionales se encuentran que, para realizar PSS, expresan que la institución no quiere discutir con la comunidad para llegar a consensos y advierten que esta no es transparente, cuando da cuenta de los recursos utilizados:

Me preocupa mucho que ciertos sectores o ciertas instituciones le tienen miedo al debate. Entonces, les da miedo que las comunidades cuestionen; les da miedo darle claridad a la comunidad. Entonces, eso también me pone muy triste (P1-E1).

Indican tener cierta desconfianza y apatía por el ejercicio político de la institucionalidad, pues afirman que no se tiene un verda-

dero compromiso político con la comunidad y que solo la utilizan en temporadas electorales, lo que hace que pierdan credibilidad en el mismo proceso de participación. Para las mujeres, lideresas comunitarias de estos procesos de participación, admiten que, en muchos proyectos que se han implementado, las instituciones y sectores de orden público no reconocen su trabajo y, muchas veces, se sienten invisibilizadas:

¿No fuimos nosotros los líderes los que aportamos a que eso sea una realidad? ¿No hemos sido nosotros los que hemos hecho ese trabajo político y esa gestión incluso sin recursos económicos? Y hoy no nos llaman a participar (P4-E4).

En ese sentido, sienten que se presentan muchas barreras para que los líderes puedan tener un rol protagónico en los proyectos que se implementan en la comunidad, pues argumentan que son ellos quienes mejor conocen las necesidades de su territorio. También es importante mencionar que no se promueve el empoderamiento y la participación real de las comunidades, porque consideran que la opinión de los líderes solo cuenta como aprobación y esto hace que haya desacuerdos y conflictos:

Cada administración, durante cada cuatro años, viene y dice que va a transformar esas desigualdades en las comunidades y cada vez somos más desiguales. Cada vez usted ve que hay más y no estoy hablando de una cosa que sea irreal. Estoy hablando de algo muy real: que cada vez son más poquitos los que viven bien y somos muchos más los que vivimos mal (P4-E4).

Expresan que las posibles soluciones a sus problemas se dilatan en el tiempo, ya que no hay continuidad en las acciones. Otros obstáculos que encuentran es que ha sido difícil una articulación intersectorial entre la comunidad y las instituciones por falta de voluntad, lo que causa otros problemas, como que las comunidades ya se encuentran sobrediagnosticadas y que no se trascienda esta fase, además de que las acciones solo se hacen en un corto período de tiempo y solo por cumplir las metas de las instituciones:

Pero no les importa como esos diagnósticos que tenemos. Entonces, estamos sobrediagnosticados, porque todo el que llega llega a hacer un diagnóstico cuando ya hay diagnósticos tan buenos y elaborados de donde se pueden pegar todos y donde podemos hacer un trabajo articulado; eso no sé si es que es misión imposible (P1-E1).

Las lideresas, con el tiempo, acumulan desesperanza y desconfianza sobre las acciones repetidas de la administración con la comunidad pues, en sus palabras, dicen que «la institucionalidad ha hecho un trabajo muy frío en las comunidades». Esto hace que ellas sientan desilusión en cuanto a los avances de la participación que representa la relación entre la sociedad y el Estado.

Del mismo modo, fueron señaladas las diferentes tensiones comunitarias que las mujeres han vivenciado en los diversos procesos de participación que han desarrollado. Entre ellas se destacan las

envidias, poca comunicación asertiva, desconfianzas, celos, concentraciones de poder y acaparamiento de los procesos de participación que hay en la comunidad.

Sumado a lo anterior, también expresan que la corrupción con los recursos de la comunidad, la competencia en el liderazgo, el clientelismo y el aprovechamiento egoísta del poder terminan favoreciendo intereses individuales y no dejan avanzar en los procesos participativos, pues la concentración de poderes que surgen en la comunidad hace que se opaquen los procesos de participación y a las personas que hacen parte de ellos:

Desde que empezaron los individualismos, los favores políticos, la incidencia de manos dañinas que no le interesan los procesos, sino únicamente el beneficio y el interés particular, desde ahí se empezaron como a gestar otras cosas, que no le han servido al proceso y que no permiten que la comuna avance (P3-E3).

En consecuencia, estas situaciones traen altercados y disputas generadas en el interior de las comunidades, por la obtención de beneficios individuales, porque defienden que los beneficios deben ser compartidos entre la comunidad y no para un pequeño grupo:

Y lo digo de la siguiente manera: si hay 10 bonos alimentarios, entonces yo llego y digo: «le voy a dar a mi mamá, a mi hermana, a mi sobrina y, pa' mí, ino!». Hay 10 bonos alimentarios y los otros 9 pa' la comunidad. La comunidad también necesita; así es donde estamos haciendo la incidencia (P4-E4).

A estos altercados y disputas se les suman situaciones de rivalidad y amenazas que surgen en la comunidad, las cuales han tenido que sortear durante los procesos de participación. De hecho, estos aspectos les han impedido continuar; incluso, muchas veces, se han visto obligadas a retirarse y callar por la seguridad de su vida y de sus familiares y, como si fuera poco, hacen alusión a que proveer de capacidades para el empoderamiento genera *per se* obstáculos, pues afirman que es difícil que la gente quiera tomarse en serio el asunto de la participación con el fin de transformar, debido a que no todos dedican tiempo a este tema:

Bueno, a nivel de la comunidad, que muchas personas más se vinculen, y le regalen, pues, como ese tiempo al proceso y que digan «bueno, vamos a trabajar unas horitas en pro de esto», eso ha sido muy difícil, pues como de empoderar a las personas o dejar esa capacidad (E1-P1).

4 Discusión

La participación social en salud ha sido apropiada por las mujeres del estudio como una forma de vida, incluso con nuevos desafíos en lugares de poder que condicionan su participación en el escenario político, sin haberse trazado agendas feministas. Ello

obedece a su capacidad de influencia y su respaldo basado en hechos dado por sus vecinos. Las mujeres de la Comuna 1 Popular han modificado los tiempos de la política y sus prioridades (Restrepo *et al.* 2016). Ellas, acorde con sus experiencias, han interiorizado la participación como un valor y norma social, que ha hecho posible la vida de los barrios y las dinámicas colectivas de cohesión social. Desde entonces, las mujeres han utilizado la participación para involucrarse en dinámicas colectivas, que movilizan la acción individual y comunitaria, para lograr resultados sociales o de salud (Preston *et al.* 2019).

Los vínculos de solidaridad, cooperación; los beneficios colectivos que son, *per se*, atributos de la participación son, además, catalizadores para la construcción de realidades sociales basadas en los afectos y motores ideológicos para el trabajo por el bien común. Ellas encuentran en la violencia un motivador del tejido social para hacer participación, defender la perspectiva positiva del conflicto, viéndolo como una fuerza de cambio personal, comunitario y social. Desde esta perspectiva, el conflicto se presenta como una ocasión de aprendizaje en la construcción de relaciones y un motor de cambio; por tanto, debemos entenderlo no solo como natural, sino como positivo en toda sociedad democrática (Suárez-Basto 2008).

Sobre los roles de género, las mujeres expresaron que participan en salud porque el cuidado es innato en ellas, diferente a los hombres; ellos son proveedores del sustento del hogar y a ello se debe su baja participación en los procesos sociales y de salud. Esta visión, desde una perspectiva de género, se relaciona con la división sexual del trabajo, al conferir a la mujer un título privilegiado, porque se considera que es la más capacitada para el desempeño de la función comunitaria (Mazzei 2013).

Las tensiones institucionales y comunitarias hacen parte de la experiencia participativa de las mujeres. Se destaca, por ellas, el abordaje instrumental de la participación, lo que representa una limitación de la democracia participativa. pues hacen que la participación esté en favor de intereses ajenos a los de los participantes (Velázquez y González 2003).

El clientelismo y la corrupción, ambos inspirados en el principio del beneficio particular por encima del colectivo y, en general, la crisis de la política en Colombia han propiciado la desinstitucionalización del Estado, a lo que se suma un fuerte corporativismo e, incluso, un individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, lo que tampoco contribuye a la participación (Velázquez 2011).

Reforzando lo anterior sobre las tensiones institucionales, la asignación de recursos para los programas y proyectos constituye una tensión, debido a que el alcance de la participación sin recursos económicos es bastante limitado, si se tiene en cuenta que no solo es una cuestión de convicción ideológica o política, o de necesida-

des sentidas, sino un proceso que requiere financiación para asegurar su operación y su permanencia en el tiempo (Velázquez 2011).

Del mismo modo, la creciente apatía política que tienen las mujeres en cuanto a los líderes políticos se refleja en la baja calificación que reciben por parte de las autoridades locales (Velázquez y González 2003) sobre esta cuestión. Se afirma que la razón que aducen las personas para asignar una nota baja a los líderes políticos es que a ellos no les interesa la participación. Otras razones tienen que ver con la falta de recursos y la incompreensión por parte de las autoridades locales, acerca de la importancia de la participación en la gestión pública.

Las amenazas y rivalidades son atributos naturales de la concentración de poderes entre las mujeres e impiden una participación colectiva por el bien común; las renunciaciones al poder no transitan en su transformación del ámbito privado al público. Estas características generan incertidumbre en las acciones participativas en salud. Esto se explica a través de la historia de la violencia y conflicto armado que ha vivido la Comuna 1 Popular y otras comunas de la ciudad de Medellín, dado que la presencia de personas o grupos al margen de la ley dentro de la comunidad implica el uso del poder para la intimidación y generación de miedo y, en consecuencia, eliminan cualquier forma de participación en la comunidad (Cáceres-Manrique 2009).

Acorde con lo anterior, el estudio tiene implicaciones políticas, en cuanto visibiliza estrategias que promueven la salud comunitaria, las cuales impulsan el mejoramiento de las condiciones de vida y las acciones para incrementar la salud por parte de la población, además de reconocer en los actores sociales su capacidad para identificar problemas, definir prioridades y formular propuestas en las que se incide en los determinantes sociales de la salud, pero con tensiones propias en el rol asumido en la vida de la cuidadora en el ámbito de lo privado y la vida manifiesta en lo público.

La principal limitación de este estudio, por las características de las técnicas de recolección de la información, estriba en la profundización y sumatoria de más voces femeninas para la participación social en salud de la Comuna 1 Popular. El estudio da pistas para este contexto y, de ser amplificado a otras mujeres de ciudad, ha de ser envolvente en los procesos históricos y fundacionales de sus lugares comunes en los territorios a los que pertenecen.

Es, por lo anterior, que se deben tomar en cuenta otras voces como la institucional y otros actores del sistema de salud, y avanzar en estudios que permitan un abordaje más holístico e integral de todos los actores de la PSS. De igual forma, se hace necesario impulsar acciones para la promoción y fortalecimiento de la PSS, que partan de ejercicios comprensivos como este y que logren articular en un trabajo colaborativo a los actores del sistema en un diálogo horizontal y humanizado, que rompa con las estructuras verticales de toma de decisiones y que reconozca el rol protagónico de todos para una verdadera PSS.

5 Conclusiones

Acorde con las experiencias registradas, el papel de las mujeres en la organización comunitaria representa un rol muy importante para el impacto social, lo cual ha favorecido el desarrollo de actividades para mejorar la salud de sus territorios. Pese a tener asignados a ella los roles tradicionales del cuidado de la familia, las mujeres son mayoría en muchas acciones de PPS y en una gran cantidad de procesos sociales.

Otra de las conclusiones aportadas por esta investigación es que, particularmente entre las mujeres, se presentan grandes conflictos, debido a la estructura patriarcal que aún está vigente en la sociedad y que no solo se ha demostrado en muchos espacios de la vida de la mujer, sino que también son latentes en el ámbito comunitario. Sin embargo, el aprendizaje y asociación que han adquirido las mujeres que han participado en los procesos de salud debilitan el individualismo y la competencia entre ellas mismas.

Los conflictos y las tensiones derivadas de los procesos democráticos en los escenarios institucional y comunitario obstaculizan, en general, los procesos de participación de las mujeres. Esto puede implicar, además, entropía de la desigualdad de género cuando no es posible también llegar a acuerdos entre hombres y mujeres, lo que aumenta la desmotivación hacia los procesos participativos de las mujeres.

En síntesis, los resultados de este estudio concluyen que participar en salud es integración, articulación y desarrollo social. Representa una construcción social de las mujeres para hacerle frente a las desigualdades sociales de sus territorios, entendiendo el «trabajo intersectorial» como la oportunidad para construir y tejer sentido social microterritorial desde una comuna hacia la ciudad, lo que permite entender las experiencias de las mujeres en la participación en salud, así como poner de relieve que la salud es un asunto que trasciende el sector sanitario e involucra a toda la sociedad en su solución. Es, en el cuidado, donde se fundamentan los diálogos intergeneracionales e interseccionales para anudar lazos de pervivencia por la sostenibilidad y el bienestar social.

6 Agradecimientos

Las autoras agradecen a las mujeres que participaron en esta investigación e hicieron posible su realización brindando toda la ayuda necesaria, además de a la Red de Colaboración para el Análisis Multidimensional de las Interacciones Universidad Sociedad

en América Latina (Red Multibien), registrada en el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cyted).

7 Declaración de conflicto de intereses

Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses en la publicación del manuscrito.

8 Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2013). Perfil Epidemiológico Comuna 1 – Popular 2005-2012. Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2016). Informe final Plan Comunal de Salud Comuna Uno, Popular, de Medellín, Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (s. f.). Boletín n.º 20 Plan Comunal de Salud de la Comuna Uno – Popular.
- ARROYO G (1993). La participación de la mujer en la revaloración de la salud familiar y colectiva. *GénEros* 6(18):41-46.
- ASAMBLEA MÉDICA MUNDIAL (1964). Declaración de Helsinki, principios éticos para las investigaciones médicas en seres humanos. <https://bit.ly/3klaFnF>, acceso 22 de octubre de 2018.
- BEARD M (2018). Mujeres y poder. Un manifiesto. *Investig. Fem. (Rev.)* 9(1):105-202.
- BONILLA-CASTRO E, RODRÍGUEZ-SEHK P (2005). Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- CÁCERES-MANRIQUE FM (2009). Oportunidades y amenazas para la participación en salud en el escenario de la globalización. *MedUnab* 12(2):91-95.
- CARMONA-MORENO LD (2017). Concepción de la participación social en salud: propuesta de resignificación. *Rev. Cienc. Salud.* 15(3):441-445.
- CARRILLO-FRANCO J, LÓPEZ L (2014). Participación social en salud en la atención primaria en Bogotá: voces de mujeres. *Rev. Gerenc. Polit. Salud* 13(26):144-157.
- CASADO E (2002). La construcción sociocognitiva de las identidades de género de las mujeres españolas (1975-1995). Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- CASTILLO E, VÁSQUEZ ML (2003). El rigor metodológico en la investigación cualitativa. *Colombia Médica* 34(3):164-167.
- CASTRO-PÉREZ R, HERNÁNDEZ-TEZOQUIPA I (1993). Opiniones de los diversos actores sobre la participación comunitaria en salud y planificación familiar. *Salud Públ. Méx.* 35(4):376-392.
- CISNEROS-RAMÍREZ I (2014). Norberto Bobbio: de la razón de Estado al gobierno democrático. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Guadalajara.
- COFFEY A, ATKINSON P (2003). Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación. Universidad de Antioquia, Medellín.
- DANE (2019). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Antioquia, Medellín. <https://bit.ly/35zbfbi>, acceso 25 de octubre de 2020.
- DE VOS P, MALAISE G, DE CEUKELAIRE W, PEREZ D, LEFÈVRE P, VAN DER STUYF P (2009). Participación y empoderamiento en la atención primaria en salud: desde Almá-Atá hasta la era de la globalización. *Medicina social* 4(2):127-134.

- DELGADO-GALLEGU ME, VÁZQUEZ-NAVARRETE ML, ZAPATA-BERMÚDEZ Y, GARCÍA MH (2005). Participación social en salud: conceptos de usuarios, líderes comunitarios, gestores y formuladores de políticas en Colombia. Una mirada cualitativa. *Rev. Esp. Salud Pública* 79:697-707.
- ECHEVERRY-LÓPEZ ME (2000). Balance de los procesos de descentralización y participación social en salud en Colombia en la década de los 90. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública* 18(2):19-40.
- FLICK U (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Ediciones Morata, Madrid.
- GALEANO ME (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Eafit, Medellín.
- GONZÁLEZ-GÓMEZ H, CARO-LÓPEZ I, BEDOYA IC (2011). Antecedentes históricos y perspectivas de la participación social en el Sistema de Salud Colombiano. *Tend. Ret*, 16:79-91.
- GUBER R (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- HERNÁNDEZ-ARBOLEDA AM (2010). Caracterización de los roles de género de las mujeres participantes en un proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento en la periferia de la ciudad de Cali (trabajo de grado). Universidad del Valle, Santiago de Cali.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES MÉXICO (2009). *Metodología de capacitación de mujeres líderes comunitarias*. Instituto Nacional de las Mujeres, México DF.
- JIMÉNEZ-ARRIETA M (2009). La Mujer y la Ciudad. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe* 11:63-75.
- LEAL-BUITRAGO F (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis político* 8:8-32.
- LEÓN M (2000). Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder. *Revista Estudios Feministas* 8(2):191-207.
- LÓPEZ DE MESA BE (s. f.). Conformación y fortalecimiento de los colectivos de mujeres comunales y corregimentales. <https://bit.ly/2sJg01S>, acceso 19 de septiembre de 2018.
- MARTÍNEZ-HERRERA E, HERNÁNDEZ-CARMONA D, BENACH J, CORBURN J, LOPERAVELÁZQUEZ V (2019). Community-based health territorial management model: elements for construction in communes and townships in Medellín, Colombia.
- MARTÍNEZ-HERRERA E, LEMOS-MENA Y, HERNÁNDEZ-CARMONA D, RODRÍGUEZ C (2019). Sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación como buena práctica en la promoción de la salud para la comprensión del cambio social de los determinantes sociales ambientales comunitarios. En: Hernández-Carmona D y Martínez Herrera E (coords.). *Vínculos comunitarios para la salud en Medellín. Avances y desafíos de un modelo territorial*. Alcaldía de Medellín, Medellín.
- MARTÍNEZ-SALGADO C (2012). El muestreo en investigación cualitativa. *Principios básicos y algunas controversias*. *Ciência & Saúde Coletiva* 17(3):613-619.
- MASSOLO A (2007). Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (Instraw), Santo Domingo.
- MAZZEI C (2013). Producción y Reproducción: la mujer y la división socio-sexual del trabajo. *Rumbos TS* 7(8):128-142.
- MENÉNDEZ E (1998). Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado. *Cuadernos Médicos Sociales* 73:5-22.
- MINISTERIO DE SALUD (1993). Resolución n.º 008430 de 1993, por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud. El Ministerio, Bogotá.
- MONTOYA-RUIZ AM (2009). Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales. *Estud. Derecho LXVI*(147): 307-319.
- MOSQUERA J, GUTIÉRREZ A, SERRA M (2009). La experiencia de participación ciudadana en el control social a la gestión en salud en Cali, Colombia. *Colomb. Med.* 40(1):95-102.

- NIGENDA-LÓPEZ G, LANGER-GLASS A (1995). Métodos cualitativos para la investigación en salud pública. Instituto Nacional de Salud Pública de México, México.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1978). Declaración de Alma-Atá. <https://bit.ly/3aquDbm>, acceso 25 de octubre de 2018.
- PINEDA-GRANADOS F (2014). La participación en salud, factores que favorecen una implementación efectiva. *Revista Monitor Estratégico Superintendencia Nacional de Salud* 6:10-20.
- PRESTON R *et al.* (2019). How and why do participatory women's groups (PWGs) improve the quality of maternal and child health (MCH) care? A systematic review protocol. *BMJ Open* 9:e030461.
- RENDÓN-CORONA A (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *POLIS* 1(4):9-36.
- RESTREPO NR, HOYOS D, SOSA RA, LOPERA NG (2016). Las representaciones sociales de la participación política de las mujeres lideresas de la ciudad de Medellín. *Análisis desde el enfoque interseccional. Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia* (11):171-191.
- RESTREPO-VÉLEZ O, VEGA-ROMERO R (2009). Participación social y comunitaria en Atención Primaria de Salud – APS. Bogotá: para la muestra un botón. *Rev. Gerenc. Polit. Salud* 8(16):153-164.
- SAN SEBASTIÁN A (2006). Las mujeres en los espacios comunitarios. ¿La matriz comunitaria de sociabilización, un espacio político en gestación? Las manzanas de San Cayetano, Campana, Argentina. <https://bit.ly/30zRdJW>, acceso 19 de septiembre de 2018.
- SANABRIA-RAMOS G (2004). Participación social en el campo de la salud. *Rev. Cubana Salud Pública* 30(3).
- STRAUSS A, CORBIN J (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia, Medellín.
- SUÁREZ-BASTO OE (2008). La mediación y la visión positiva del conflicto en el aula, marco para una pedagogía de la convivencia. *Diversitas: Perspectivas en Psicología* 4(1):187-199.
- UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA (2015). Por un entorno saludable en la Comuna Uno. <https://bit.ly/36aM8cr>, acceso 20 de noviembre de 2020.
- VELÁZQUEZ F (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. *Política & Sociedade* 10(18):155-186.
- VELÁZQUEZ F, GONZÁLEZ E (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona, Bogotá.
- YIN R (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks (California).

¿Seguir o desafiar al mercado?: políticas de desarrollo productivo en los casos del sector forestal de Finlandia y Chile

Follow or challenge the market?: productive development policies in the cases of the forest sector in Finland and Chile

José Miguel AHUMADA
joseahumada@uchile.cl
Instituto de Estudios
Internacionales
de la Universidad de Chile

Dorotea LÓPEZ-GIRAL
dolopez@uchile.cl
Directora del
Instituto de Estudios
Internacionales
de la Universidad de Chile

Aracely NÚÑEZ-MEJÍA
anunezm@uni-bonn.de
Center for Development
Research (ZEF)
Universidad de Bonn
(Alemania)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
 - 2. Ventajas comparativas y rol del Estado: guardián, facilitador y empresario**
 - 3. Finlandia: políticas de desarrollo productivo, diversificación exportadora y rol empresarial del Estado**
 - 3.1. Los orígenes del giro exportador del sector forestal (1860-1920)**
 - 3.2. Estado facilitador y diversificación forestal (1950-1970)**
 - 3.3. Estado empresarial y desafío a las ventajas comparativas (1970-1990)**
 - 3.4. El caso de Nokia: de celulosa a telecomunicaciones**
 - 4. Chile: políticas de desarrollo productivo y estancamiento exportador**
 - 4.1. Liderazgo estatal y mirada hacia dentro: 1930-1973**
 - 4.2. Liderazgo privado y liberalización del mercado: 1973-1990**
 - 4.3. Evolución de la empresa de fabricación de papel y cartón (CMPC)**
 - 5. Análisis comparativo: ¿facilitación o desafío?**
 - 6. Conclusiones**
 - 7. Bibliografía**
- Anexo 1. Chile y Finlandia: brecha de ingresos con Estados Unidos (1960-2016)**
Anexo 2. Principales instrumentos e intervenciones de política pública (1930-1973)
Anexo 3. Principales instrumentos e intervenciones de política pública (1973-1990)

¿Seguir o desafiar al mercado?: políticas de desarrollo productivo en los casos del sector forestal de Finlandia y Chile

Follow or challenge the market?: productive development policies in the cases of the forest sector in Finland and Chile

José Miguel AHUMADA
joseahumada@uchile.cl
Instituto de Estudios
Internacionales
de la Universidad de Chile

Dorotea LÓPEZ-GIRAL
dolopez@uchile.cl
Directora del
Instituto de Estudios
Internacionales
de la Universidad de Chile

Aracely NÚÑEZ-MEJÍA
anunezm@uni-bonn.de
Center for Development
Research (ZEF)
Universidad de Bonn
(Alemania)

Citar como/cite as:

Ahumada JM, López-Giral D, Núñez-Mejía A (2022). ¿Seguir o desafiar al mercado?: políticas de desarrollo productivo en los casos del sector forestal de Finlandia y Chile. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):54-85.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.573

Resumen

En el presente trabajo se muestra una revisión de la bibliografía relativa a las formas de intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico, y se establece una tipología en la que se identifican tres categorías básicas: guardián, facilitador y empresario. Estas se diferencian de acuerdo con los niveles y áreas de intervención en el mercado, así como también según cuánto se adaptan o desafían a las ventajas comparativas dadas. A partir de esta tipología, se toman dos casos de crecimiento guiado por las exportaciones y la apertura comercial (Finlandia y Chile, desde de la década de los sesenta y setenta, respectivamente, hasta mediados de los noventa) para analizar la evolución de las formas de intervención que realizaron e identificar las diferencias que los llevaron a tener distintos desempeños económicos.

Palabras clave: políticas de desarrollo productivo, Finlandia, Chile, ventajas comparativas, sector forestal, Estado.

Abstract

This paper presents a review of the literature regarding the State intervention in economic development, establishing a typology that identifies three basic forms: guardian, facilitator, and entrepreneur. These forms differ according to market levels and areas of intervention and in relation to how much they adapt or challenge their given comparative advantages. From this typology, two cases of economic growth guided by exportation and trade opening with different economic outcomes are analyzed (Finland and Chile from the sixties and seventies, respectively, until the mid-nineties). Thus, this paper traces the evolution of state intervention in the countries, and identifies the differences that led to such different economic performance.

Keywords: development policies, Finland, Chile, comparative advantages, State.

1 Introducción

Un elemento claro en la bibliografía del desarrollo contemporáneo es que el patrón de especialización productiva de los países es un factor clave para determinar el nivel de bienestar de la población; esto, debido a que dicho patrón define las fronteras del crecimiento económico y, a su vez, establece los niveles y calidad de los empleos. En efecto, las economías que han mejorado sostenidamente sus ingresos y condiciones laborales tienden a ser aquellas que han desplegado fuertes capacidades productivas en torno a sectores intensivos en conocimiento, y han sido explotadas por una fuerza laboral altamente cualificada (Oqubay y Ohno 2019, Amsden 2001).

Dichos saltos no son espontáneos, sino que, como se observa en los casos exitosos de desarrollo, han requerido de un conjunto de políticas encaminadas a estimular inversiones, proveer de marcos institucionales para el intercambio, asegurar la estabilidad macroeconómica e incentivar la creación de sectores económicos. Aquellas políticas, tradicionalmente denominadas «de desarrollo productivo», se caracterizan por el intento de erigir una estructura institucional dentro de la cual el mercado pueda desplegar nuevas capacidades productivas (Ocampo 2020, Aiginger y Rodrik 2020, Chang y Andreoni 2020, Chang 2002).

Con las políticas de desarrollo productivo, se busca acelerar o gatillar un cambio bajo la premisa de que, en el mercado libre, si bien se asignan eficientemente los recursos a corto plazo de acuerdo con las ventajas comparativas de las naciones (esto es, tomando como dado el patrón de especialización productiva de las mismas), genera un conjunto de fallas que dificultan o ralentizan el cambio estructural y se requiere, por lo tanto, de medidas exógenas desde el Estado que estimulen dicho cambio, lo que se profundiza en el epígrafe 2.

Sin embargo, cuán en contra de las señales del mercado internacional —en términos de precios relativos y ventajas comparativas de las naciones— deben ir aquellas políticas de desarrollo productivo es una materia que aún genera debate. ¿Se debe estimular aquello en lo que los actores privados son actualmente competitivos en el mercado internacional, o se deben incentivar las inversiones en áreas que, si bien no son competitivas hoy, por motivos de potencial tecnológico, deberían ser desplegadas? ¿Corresponde erigir políticas que fuercen la diversificación de nuevas áreas, o estas no deben estar condicionadas por resultados específicos? En la bibliografía contemporánea sobre políticas de desarrollo productivo, dicha disputa se ha presentado en términos de dos polos: por un lado, las políticas con las que se busca *desafiar* las ventajas comparativas y, por el otro, con las que se busca *facilitarlas* (Foster y Azmeh 2020; Wade 2019, 1990; Lin y Chang 2009).

En este artículo, se ofrece un análisis en el que se confrontan dos casos de despegue económico a partir de la inserción en el comercio internacional en torno a las ventajas comparativas en recursos naturales. De este modo, seleccionamos referentes con similitudes iniciales en términos productivos y opción de un crecimiento guiado por las exportaciones: los casos de Chile y Finlandia. Ambos cumplen con dichas condiciones, pues iniciaron su despegue económico (Finlandia en los sesenta y Chile en los setenta) sobre la base de un dinamismo exportador en áreas donde poseen ventajas comparativas: el sector forestal, al que, en el caso de Chile, se suma el del cobre. A su vez, estas dos naciones se han caracterizado por implementar normativas a favor del libre comercio y el respeto por los derechos de propiedad de los actores económicos.

Sin embargo, desde 1960 a 2015, Finlandia disminuyó 25,5 puntos de brecha de ingresos con Estados Unidos. En el mismo período, Chile la redujo únicamente 13 puntos, lo que solo se dio entre 2003 y 2011, a partir del *shock* exógeno de precios de los *commodities* (véase anexo 1).

A su vez, el cambio en la matriz exportadora ha sido considerablemente diferente en los dos casos. Mientras que Finlandia ha diversificado sus exportaciones hacia sectores de electrónica, telecomunicaciones y *software*, junto a la industrialización del sector forestal, la matriz exportadora de Chile prácticamente no ha variado su composición desde los años setenta (véanse gráficos 1, 2 y 5).

¿Cómo explicar esta divergencia en los patrones de especialización exportadora? A pesar de que ambos casos poseen una similar dotación intensiva en recursos naturales y basan su crecimiento en las exportaciones, existe una dimensión diferenciadora importante: la naturaleza de sus políticas de desarrollo productivo. En lo que sigue, se sostiene que, en el caso de Finlandia, estas políticas en el sector forestal desafiaron a las ventajas comparativas, mientras que, en el chileno, buscaron facilitarlas. Para mostrar esa divergencia, rastreamos evidencia del sector forestal de ambos países y las políticas públicas que se implementaron, junto con sus principales resultados, a partir de sus despegues económicos, hasta mediados de la década de los noventa, cuando las políticas se estabilizaron en ambos países.

En el segundo epígrafe del artículo, se realiza una síntesis del debate sobre la relación entre políticas de desarrollo productivo y las ventajas comparativas, donde proponemos una tipología de roles estatales de intervención. Por otro lado, en el tercero y cuarto epígrafes, se presentan los análisis de las políticas de ambos casos; en el quinto, se los compara y, finalmente, en el epígrafe sexto se presenta una conclusión con los resultados del estudio.

2

Ventajas comparativas y rol del Estado: guardián, facilitador y empresario

Desde los años noventa, en la bibliografía del desarrollo económico, se estableció un nuevo consenso en torno al rol clave del comercio internacional como pilar para el crecimiento sostenido de las naciones (Banco Mundial 1993, 2002). A partir de allí, derivó la política de construir instituciones que aseguraran la apertura de los países, tanto como base del desarrollo como también para la inserción en cadenas globales de valor (Banco Mundial 2020, Dollar y Kraay 2001). Así, se sostuvo la premisa bajo la cual, eliminadas las barreras de entrada que protegían mercados cautivos y permitían acumular rentas a los actores privados (Krueger 1974), estos tendrían que, por un lado, invertir productivamente y, por el otro, especializarse en exportaciones de productos intensivos en el factor productivo relativo más abundante, en tanto dichos productos, de acuerdo con el modelo clásico de Heckscher-Ohlin, poseen en el mercado internacional una ventaja comparativa sobre el resto de los países. Visto de este modo, en el mercado libre cada nación, movida por las inversiones privadas, terminará especializándose en aquello en lo que, de hecho, es relativamente más eficiente en producir que el resto de las naciones.

El argumento anterior permite explicar el crecimiento a corto, pero no a largo plazo. Esto porque únicamente se asume que el país aprovecharía sus factores de la forma más eficiente, pero no indica si este podría modificar endógenamente su dotación de factores, por ejemplo, aumentando el capital o generando nuevas tecnologías que posibiliten la diversificación de las exportaciones. En la dimensión a largo plazo, las inversiones extranjeras directas (IED), así como la libre entrada y salida de capitales financieros, permitirían que el país receptor pudiera acumular más capital que el que hubiera podido a partir de su dotación factorial inicial, lo que (junto al *know-how* y las nuevas tecnologías que traen las IED) permitía que el país pudiera acumular capital y conocimientos para conducir inversiones a nuevas áreas (Wolf 2004, OECD 2011).

Para que el comercio, los flujos de IED y financieros puedan exhibir sus virtudes a corto y largo plazo, el rol del Estado debe ser el de resguardar las instituciones que protejan el libre intercambio y provean de certezas a los inversionistas (Acemoglu y Robinson 2012, North 2004). En otros términos, su rol es uno de guardián de las instituciones.

Sin embargo, las políticas centradas en este rol por parte de los Estados en América Latina terminaron con inestabilidades financieras y un crecimiento estancado (Palma 2011). A su vez, los exitosos despegues de países del Este asiático y nórdicos —si bien abiertos al comercio a lo largo del siglo XX— habían implementado

un conjunto de políticas de desarrollo productivo más allá de las recetas de guardián, incluyendo regulaciones financieras, estrictas normativas a las IED, aranceles específicos, subsidios y un activo rol del Estado en la dirección de las inversiones (Fagerberg y Hut-schenreiter 2020, Kim 2020, Wade 1990, Amsden 1992, Pekkarinen *et al.* 1992). Esto abre la siguiente pregunta: ¿qué nuevos roles asumió el Estado, más allá del de guardián, que colaboró en esos despegues económicos?

Si bien el mercado libre permite identificar las áreas en las que los países son estáticamente eficientes, no siempre genera de forma automática los incentivos y capacidades entre actores privados, junto con complementariedades inter-actores, necesarias para aprovechar en un nivel óptimo las ventajas comparativas dadas (Ocampo 2020, Mazzucato y Penna 2016). En otras palabras, existe un conjunto de fallas de mercado y limitaciones que ponen freno a que los actores aprovechen las áreas económicamente competitivas de acuerdo con las ventajas dadas.

Lin (2012) ha señalado que los actores privados, en el momento de aprovechar estas ventajas en sectores económicos, se enfrentan con externalidades de información, carencia de bienes públicos suficientes y fallas de coordinación que limitan alcanzar un equilibrio óptimo en torno a las exportaciones en dichos sectores. Las externalidades de información hacen que la generación de ideas productivas tenga un suministro subóptimo, debido a la posibilidad de *free riders*. A su vez, los bienes públicos (debido a que la utilidad social que genera está por sobre la utilidad privada de realizarla y sus costes son altos y fijos) generan pocos incentivos para que el actor privado invierta en ellos. Finalmente, para aprovechar las ventajas comparativas, se requiere de un conjunto de inversiones complementarias (no solo de bienes públicos, sino también de proveedores, distribuidores, sistema de reglas, fuerza laboral con destrezas específicas, etc.), que los actores privados no pueden desplegar al unísono, debido a la ausencia de horizonte a largo plazo (Gnangnon 2020, Lin 2012, Lin y Monga 2010).

Dichas fallas demandan de un Estado facilitador para que, a través de una caja de políticas específicas, los actores privados aprovechen las áreas con ventajas comparativas; por ejemplo, en el caso de las externalidades de información, el Estado puede subsidiar la innovación y estimular la protección de patentes. Respecto a los bienes públicos, el Estado asume su inversión construyendo infraestructura para que la inversión privada sea óptima. Y, finalmente, en relación con las fallas de coordinación, el Estado tiene la capacidad de realizar inversiones paralelas en diversos rubros, para establecer un tejido productivo que haga rentable la inversión. En todos estos casos, con las políticas de desarrollo productivo, se busca despertar el *animal spirit* de los actores privados, para facilitarles aprovechar al máximo la explotación de las áreas en las que el país tiene ventajas comparativas (Lin 2012).

De esta forma, resueltas esas fallas por las políticas facilitadoras del Estado, los actores privados se adecuarán a las áreas de competitividad estática y, vía las economías de escala y acumulación de capital que emergen a partir del acceso a un mercado internacional, irán modificando la dotación de factores hacia áreas con mayor asignación de capital y conocimiento, en un lento proceso de ir, a partir de las ventajas comparativas dadas, construyendo otras nuevas.

Sin embargo, la premisa de que, solucionadas esas fallas en la dimensión estática del mercado por el aparato público, el mundo privado podrá, mediante sus propias fuerzas, no solo aprovechar las ventajas comparativas sino, además, iniciar un proceso de acumulación de capital que le permitirá diversificar las exportaciones erigiendo nuevas ventajas a largo plazo (pasando de lo estático a lo dinámico), ha sido cuestionada en la reciente bibliografía del desarrollo (Mazzucato 2021, Oqubay *et al.* 2020, Chang y Andreoni 2020, Aiginger y Rodrik 2020, Mazzucato y Penna 2016). Si bien la apertura comercial global tiene efectos positivos en términos de generar economías de escala y aumentar la acumulación, también tiene consecuencias que limitan el potencial dinamismo a largo plazo de la economía (o fallas de mercado en su dimensión dinámica).

En primer lugar, como se señala en el modelo Stolper-Samuelson, los factores productivos no son perfectamente móviles, sino que tienen costes hundidos en sus cualidades físicas, lo que restringe su capacidad de movilidad. De esta forma, la inserción comercial por sí sola genera un efecto de patrón de dependencia de la matriz exportadora. En otras palabras, las inversiones iniciales en áreas de competitividad estática permiten aprovechar dichas áreas, pero, a su vez, aumentan los costes para redirigir inversiones hacia otros sectores en períodos posteriores, dado el coste hundido de su inversión. Así, el capital humano específico de la fuerza de trabajo, la composición de los bienes de capital, el conocimiento del mercado de dichos productos y la articulación con proveedores implican un coste hundido, el cual restringe a los actores privados sus horizontes de diversificación exportadora en tanto, dado ese coste, movilizar recursos a nuevas áreas no es gratis y posee alto riesgo (Amsden 1992).

Lo anterior se enlaza con otro elemento clave: la densidad tecnológica está desigualmente distribuida entre los diferentes sectores económicos. Algunas áreas, como las intensivas en recursos naturales, poseen débiles encadenamientos productivos y complejidad económica, y tienen altos rendimientos decrecientes, lo que los lleva a competir en mercados con reducidas barreras de entrada tecnológicas y, por lo tanto, con bajas tasas de acumulación a largo plazo. Por el contrario, los sectores industriales (electrónica o automotriz) poseen amplios encadenamientos productivos y complejidad tecnológica, lo que los lleva a dinámicas de competencia por diferenciación de productos y con rendimientos crecientes, re-

sultando en altas tasas de acumulación a largo plazo (Reinert 2020, Wade 2019, Chang 2002). Aquello implica que la especialización en recursos naturales, derivada de las ventajas comparativas que posee un país, y «amarrada» a partir de un efecto de patrón de dependencia, despliega un estilo de crecimiento con bajo dinamismo a largo plazo y con débil potencial para superar las barreras de entrada que poseen los sectores intensivos en tecnología (Cherif y Hasanov 2019). Ese potencial es el resultado de procesos de aprendizaje, cultura organizacional y ensayo-error, los que requieren de un horizonte temporal que la competencia del mercado tiende a proveer en forma subóptima, y solo algún mecanismo de protección lo puede proporcionar (Chang 2009). Aquí, el rol del Estado no es solo de guardián de que exista la competencia o de facilitador de las ventajas comparativas, sino también uno empresarial, encaminado a crear nuevas áreas más intensivas en conocimiento. Aquello se condensa en diversas medidas, como inversiones en la formación de capital humano con altos grados de cualificación, junto con el financiamiento de centros públicos de innovación, empresas estatales que invierten en nuevas áreas, asumiendo los riesgos o el establecimiento de subsidios a empresas condicionadas a objetivos de diversificación y encadenamientos productivos (Wade 2018, Mazzucato 2013, Amsden 1992). Se puede encontrar un resumen del debate en la tabla 1.

El Estado guardián ofrece el marco institucional que reduce costes de transacción entre actores privados y permite el libre comercio. El Estado facilitador reconoce fallas de mercado que impiden el uso óptimo de recursos por parte del mundo privado e implementa un conjunto de medidas más allá de las derivadas del rol de guardián. Finalmente, el Estado empresarial se encarga de

| | Asume ventajas comparativas | | Desafía ventajas comparativas |
|----------------|--|---|---|
| Rol del Estado | Marco institucional de protección de reglas de comercio | Solucionar fallas de mercado estáticas | Solucionar fallas de mercado dinámicas |
| Guardián | Reglas de protección a la propiedad Asegurar reglas de intercambio Sistema legal | X | X |
| Facilitador | | Subsidios a <i>first-mover</i> no condicionados Crear bienes públicos (infraestructura) Inversiones complementarias | X |
| Empresario | | | Subsidio condicionado a desempeño Estado inversionista directo en nuevos sectores Inversión en capital humano de alta cualificación Financiamiento de centros públicos de innovación |

Tabla 1

Esquema de los roles del Estado y las ventajas comparativas

Fuente: elaboración propia.

construir instituciones (guardián) y posibilitar el aprovechamiento de recursos dados (facilitador), pero, a su vez, considera que hay fallas que restringen el dinamismo económico a largo plazo, requiriendo de medidas de apoyo condicionadas a criterios de desempeño, inversión en nuevas industrias y fuertes políticas de capital humano e innovación.

3

Finlandia: políticas de desarrollo productivo, diversificación exportadora y rol empresarial del Estado

3.1. Los orígenes del giro exportador del sector forestal (1860-1920)

En el período que abarca los años 1860 a 1917, Finlandia realizó las primeras reformas institucionales. Se creó la moneda propia (el *markka*) y la ley de sociedad anónima, junto con la eliminación de todas las regulaciones feudales-rentistas (Fellman 2008). Aquellas reformas construyeron un marco institucional básico para el funcionamiento del mercado, cumpliendo el Estado la función de guardián. Sin embargo, esta función se complementó con una de facilitador, centrada en la construcción de una infraestructura para las exportaciones, como la expansión de ferrocarriles, nuevas vías de navegación, cursos de agua del centro del país hacia la costa y una red portuaria (Solsten y Meditz 1988). Aquello estimuló la creación de empresas tanto con capital privado nacional como extranjero. En este período, y aprovechando las ventajas institucionales, se estableció la empresa noruega Enso-Gutzeit y la nacional Nokia, que fueron claves en la diversificación exportadora posterior (Cord 2014).

La doble función de guardián y facilitador sentó la base para el inicio de un *boom* exportador en torno al sector forestal a fines del siglo XIX. A principios del siglo XX, la celulosa y el papel ya representaban alrededor de un 50 % del total exportado (véase gráfico 1).

En el período entre los años 1917 a 1945, el Gobierno realizó un giro en sus políticas: se nacionalizaron empresas como Enso-Gutzeit y se fundaron otras públicas, como Veitsiluoto, para fortalecer la explotación forestal, además de restringir considerablemente las inversiones extranjeras (Chang 2009). El objetivo era tanto intensificar las exportaciones forestales como estimular el paso de la especialización en la producción de celulosa hacia otra con mayor valor agregado, como la industria papelera (Kuisma 1993).

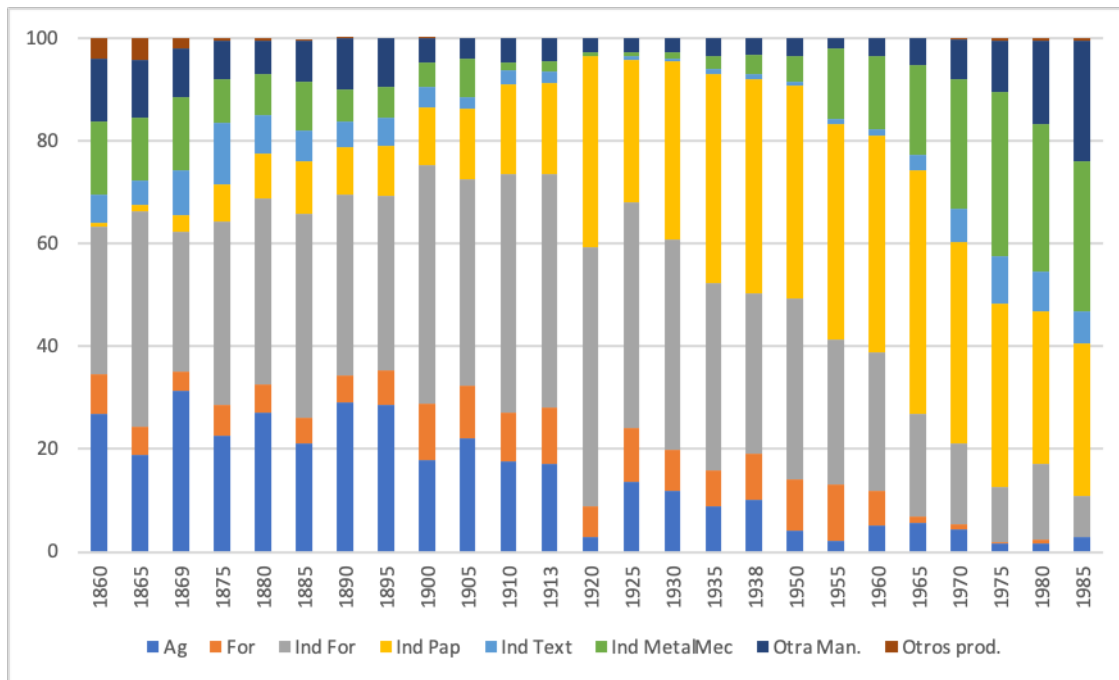


Gráfico 1

Matriz exportadora de Finlandia (1860-1985)

Fuente: elaboración propia con base en datos de Hjerppe (1989).

Siglas: Ag: agricultura; For: forestal; Ind For: industria forestal; Ind Pap: industria papelera; Ind Text: industria textil; Ind MetalMec: industria metalmeccánica; Otra Man: otra manufactura; Otros prod. otros productos.

3.2. Estado facilitador y diversificación forestal (1950-1970)

En el período comprendido entre los años cincuenta y fines de los sesenta, el Estado consolidó su función de facilitador. Ya se habían construido los bienes públicos clave y las normas básicas para el despegue exportador, pero el Gobierno decidió fortalecer las políticas de estímulo vía tres mecanismos: un incentivo a la acumulación de capital, el rol activo de las empresas públicas y las políticas cambiarias y monetarias proexportaciones.

Debido al enfrentamiento bélico, finalizada la guerra, los actores privados tenían baja capacidad de ahorro e inversión. Aquello movió al Estado hacia una política de altos impuestos, medidas de austeridad y ahorro para dirigir recursos hacia la inversión pública y subsidios a la privada. En efecto, tal como se observa en el gráfico 2, la inversión pasó de girar en torno al 10-15 %, en el período entre 1860-1950, a bordear el 30 % durante los años setenta. Más de un tercio fue a nuevas maquinarias y equipos industriales con el objetivo de estimular la producción (Hjerppe 1989, Fredrickson 1960).

En segundo lugar, empresas públicas como Enso-Gutzeit iniciaron un proceso de diversificación de las exportaciones. En la década de los sesenta, esta exportaba mesas y tablas e inició la producción de maquinaria para la explotación forestal. En los setenta, el 20 % de las ventas era de papel en diferentes modalidades

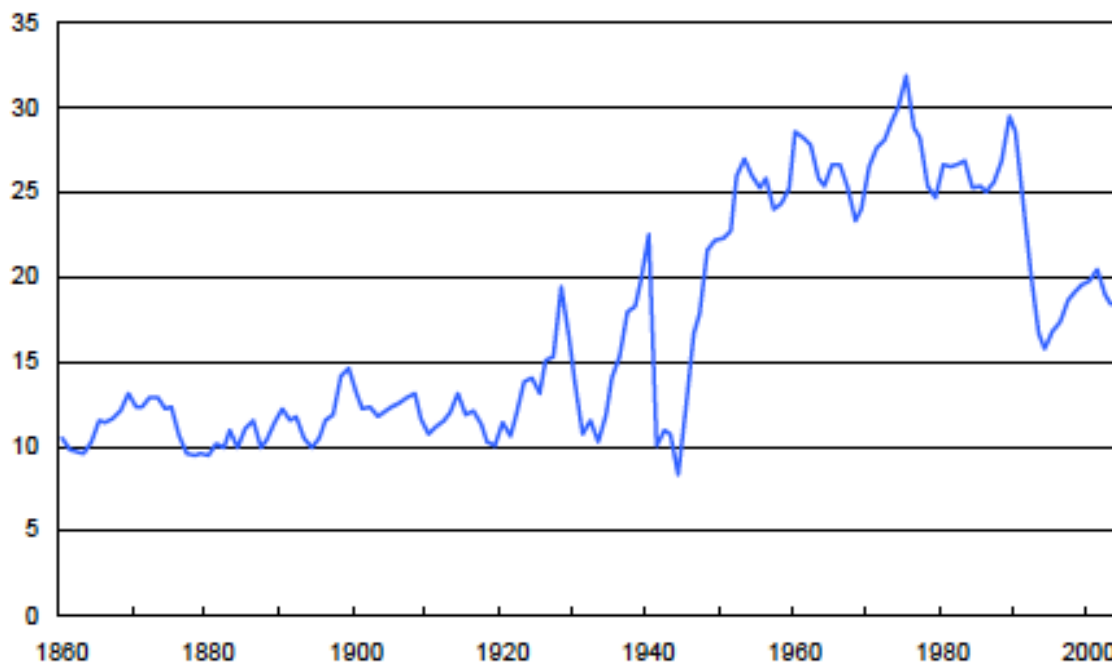


Gráfico 2

Inversión como porcentaje del PIB de Finlandia (1860-2000)

Fuente: elaboración propia con base en datos de Hjerpe (1989).

de procesamiento, y la empresa había diversificado su canasta de inversiones hacia sectores de producción de barcos de transporte y servicios de ingeniería, ambos representando el 15 % de las ventas totales en dicho período (Ojala *et al.* 2008).

Finalmente, el Estado ofreció tasas de interés artificialmente bajas para estimular la inversión, y un ciclo de depreciaciones cambiarias para aumentar los incentivos a las exportaciones (Jäntti y Vartiainen 2009). Aquellas medidas requirieron de controles de capitales y restricciones salariales para impedir *shocks* inflacionarios o apreciaciones cambiarias (Ornston 2012).

Las medidas provocaron un crecimiento en torno a las exportaciones forestales. De hecho, durante este período, el Estado generó un régimen cambiario y financiero de subsidios para que los actores privados pudieran beneficiarse en las áreas en las que gozaban de competitividad. Su función fue la de facilitar el aprovechamiento privado de estas dimensiones; de hecho, hasta con empresas públicas (Lin y Chang 2009). El efecto más importante fue que no solo se retomaron las exportaciones al nivel preguerra, sino que, además, la industria metalmecánica relacionada al sector forestal (maquinaria procesadora de madera) creció considerablemente, incluso pasando a exportar a otros países (Paija y Palmberg 2007). En otras palabras, el sector forestal desplegó fuertes encadenamientos productivos «hacia atrás» durante este período, permitiendo que la manufactura metalmecánica pasara de representar un 5 % de las exportaciones totales a un 25 % en 1970 (gráfico 1).

3.3. Estado empresarial y desafío a las ventajas comparativas (1970-1990)

A partir de los años sesenta, Finlandia comenzó a establecer una política con la que se buscaba superar el crecimiento a partir de fuertes inversiones en el sector forestal, para erigir una estrategia en torno a la innovación en sectores de alta tecnología. Para eso, el Gobierno estableció una serie de reformas decisivas en este ámbito y en el terreno educacional.

En 1967, el Estado realizó una reforma educacional clave, en la cual pasó a financiar nueve años de formación primaria obligatoria. A su vez, los estudiantes que deseaban seguir hacia la educación secundaria y terciaria recibían amplias subvenciones y créditos públicos (Fellman 2008). Aquello implicó una radical expansión de la enseñanza: a fines de los sesenta, solo existían universidades en dos ciudades, mientras que, a fines de los setenta, ya había 20 universidades gratuitas y de alta calidad en 10 ciudades, todas ellas bajo la dirección del Consejo de Política Científica (Castells e Himanen 2002, Sabel y Saxenian 2008).

Paralelo a esta reforma, el Gobierno creó cuatro agentes públicos enfocados en la innovación tecnológica: el Fondo Nacional de Investigación (Sitra, fundada en 1967), el Comité Tecnológico (1983), el Centro de Desarrollo Tecnológico (Tekes, 1982) y el Consejo de Política Científica y Tecnológica (CPCT, 1986). Esta nueva arquitectura, liderada por el CPCT, estableció los lineamientos generales de la política de desarrollo productivo del país, centrada ahora en crear una infraestructura tecnológica que permitiese dar un salto en materia productiva hacia áreas intensivas en conocimiento (Ylä-Anttila y Palmberg 2005, Ornston 2012).

Posteriormente, estos lineamientos se utilizaron en diferentes planos. Sitra, por ejemplo, aplicó subsidios a empresas en diversos ámbitos que tuvieran una innovación en etapas iniciales. Tekes, por su parte, subsidió a grandes empresas que estuviesen interesadas en invertir en nuevas áreas, en particular telecomunicaciones y electrónica (como se verá en el siguiente epígrafe), bajo el requisito de que el proyecto implicara una alianza entre esta y otras empresas más pequeñas y centros de investigación (Fagerberg y Hutschenreiter 2020, Ylä-Anttila y Palmberg 2005). La idea de los subsidios condicionados al establecimiento de redes de conocimiento tenía como base la reforma educacional de 1967, que generó una amplia oferta de capital humano al proyecto de innovación tecnológica.

Todas estas disposiciones se podían medir a partir del esfuerzo en inversión en I + D. Es por esto que, ya en 1982, el CPCT estableció una meta para la década: pasar de una inversión en I + D del 1,2 % del producto interno bruto (PIB) ese año a un 2,2 % para 1992 y, a partir de ahí, aumentarla sostenidamente para, luego, estimular la inversión privada en I + D (véase gráfico 3).

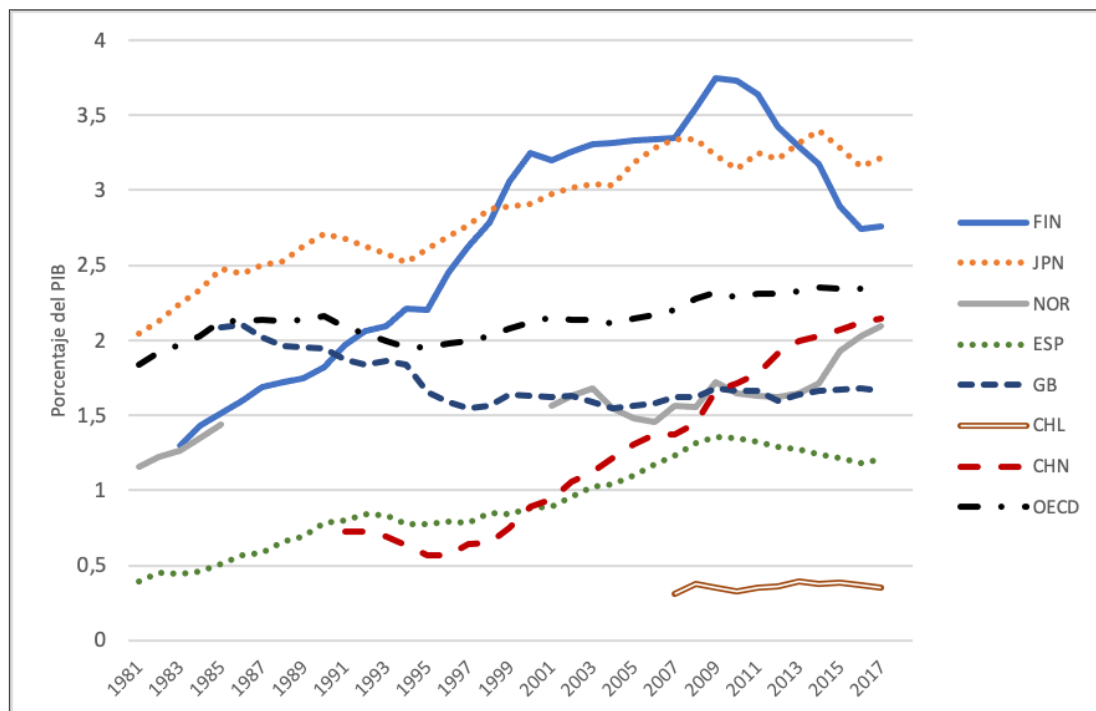


Gráfico 3

Inversión en I + D, casos seleccionados (1981-2018)

Fuente: elaboración propia con base en datos de World Development Indicators.

FIN: Finlandia; JPN: Japón; NOR: Noruega; ESP: España; GB: Gran Bretaña; CHL: Chile; CHN: China; OECD: promedio OECD.

Las medidas dieron como resultado que la matriz exportadora mutara considerablemente en este período. Así, entre 1975 y 1980, el sector de telecomunicaciones representó un 2 % del total exportado, mientras que, a fines de los noventa, aumentó a un 22 % (véase gráfico 4). La materialización más clara de este proyecto fue el caso de Nokia, que devino en el núcleo en torno al cual se creó la red de innovación tecnológica de los años noventa.

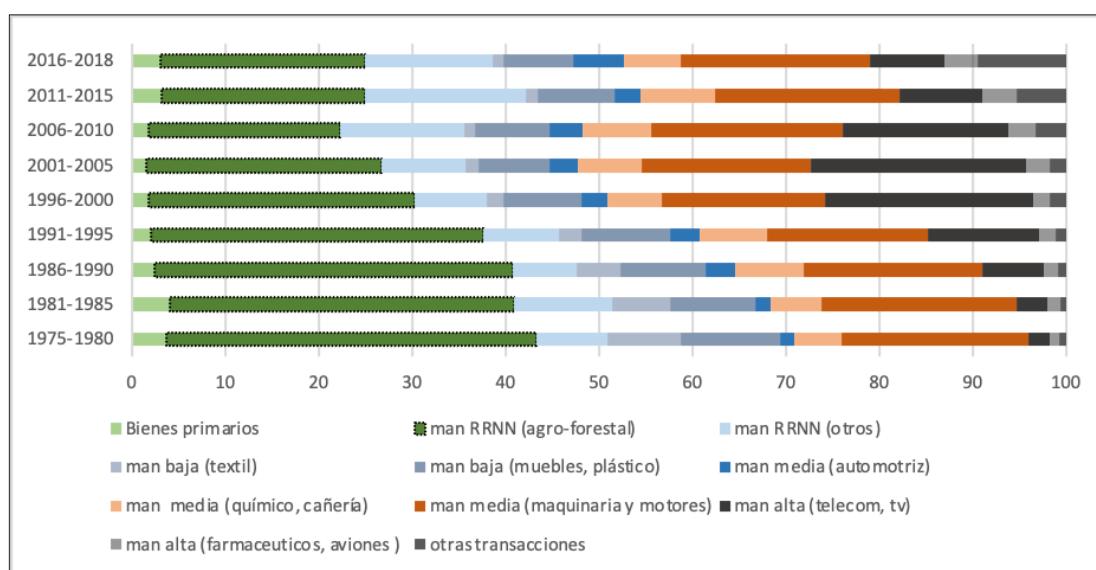


Gráfico 4

Exportaciones por contenido tecnológico de Finlandia (1985-2018)

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNCTAD Stat.

3.4. El caso de Nokia: de celulosa a telecomunicaciones

El conglomerado Nokia surgió en 1967 a través de la fusión de una empresa finlandesa de cables, una de caucho (creadas ambas en 1889) y Nokia, especializada en la producción de pulpa de madera. Si bien se dedicaba a la producción forestal, ya en los años setenta comenzó sus inversiones en el sector de telecomunicaciones y, en los ochenta, expandió la producción de sus primeros sistemas de transmisores digitales, exportando a Rusia. En 1991, fue cuando Nokia se lanzó a la competencia internacional de telefonía móvil: creó el equipo para el primer sistema digital de telefonía móvil y, en 1992, comercializó el precursor teléfono celular digital GSM (Sabel y Saxenian 2008). A partir de ahí, la expansión de Nokia fue exponencial: a fines de los noventa, sus ventas equivalían a un tercio del total mundial de telefonía móvil, superando a actores como Motorola y Ericsson (Ornston 2012). ¿Cómo pudo el conglomerado dar tal salto tecnológico que transformó la economía finlandesa? En el desarrollo de esa área de telefonía, el Estado desempeñó un rol clave en diferentes dimensiones: (1) creó una demanda paciente, (2) ofreció una plataforma de acción y (3) subsidió la innovación y el paso hacia la tecnología digital.

En relación con el primer punto, el aparato público proveyó de una demanda permanente de los productos de Nokia (en particular, la Oficina Nacional de Correos, las compañías públicas de telefonía y telegrafía y otras empresas públicas) hasta fines de los años ochenta, cuando esta comenzó a saltar al mercado global. Aquello fue un mecanismo de protección implícito a su innovación, en tanto le brindó un mercado cautivo durante su despegue.

Respecto al segundo punto, por decisión del Gobierno, la empresa pública electrónica Televa (centrada en la producción de red telefónica y equipos de red) unió fuerzas en 1977 con Nokia y formaron la empresa conjunta Telefenno, focalizada en la producción de centrales digitales, donde Televa estaba más avanzada que el resto, incluida Nokia. Aquello permitió a Nokia generar su primer producto competitivo y rentable en el terreno de las telecomunicaciones digitales: la central digital DX200 (esto, mientras sus competidoras Siemens y Ericsson aún estaban en la tecnología de centrales análoga). Luego, con Nokia ya en el mercado global, el Gobierno aceptó la adquisición de la división de telefonía móvil de Televa por Nokia como un estímulo a su competitividad (Castells e Himanen 2002). Dicha medida le permitió acceder a los avances tecnológicos y al capital humano, formados bajo la empresa pública que, luego, puso a disposición de su alianza con Solaro en la empresa conjunta Mobira, y que posteriormente expandió sus ventas a toda Europa (Sabel y Saxenian 2008).

En tercer lugar, para que esta producción fuera posible, se requería de una plataforma que redujera los costes de los flujos

de información de telecomunicaciones. En 1969 Finlandia, junto al resto de las naciones nórdicas, crearon un estándar para la telefonía móvil (la Telefonía Móvil Nórdica, TMN), erigiendo así la red más grande de telefonía móvil del mundo durante este período. Aquello le brindó a Nokia un espacio de crecimiento que no tenía ninguna empresa nórdica. Pero, más importante, el Estado finlandés tomó la vanguardia (y, detrás de ella, estaba Nokia como su empresa clave) a escala europea para generar, a principios de los noventa, la red que estandarizó la telefonía digital, ampliando el mercado y las conexiones de esta nueva tecnología (el llamado Grupo Especial Móvil, GSM). Nokia, ya con la experiencia tecnológica, logró ser la primera empresa —empujada por el Estado— en entrar a esta nueva plataforma, lo que le dio una «ventaja de la primera jugada».

Finalmente, el Estado subsidió directamente el esfuerzo innovador de Nokia. Su demanda de ingenieros y especialistas en telecomunicaciones fue abordada por la política educacional pública, mientras que Tekes realizó con ella una serie de proyectos de colaboración y financiamiento en I + D; por ejemplo, articuló a Nokia con el Centro de Investigación Técnica Pública para desarrollar las primeras investigaciones para el uso de la tecnología de GSM, las que serían claves para su temprana inserción en dicha área (Ornston 2012). Más en general, en 1980, el 25 % de la inversión en I + D de Nokia fue vía recursos de Tekes (Ali-Yrkkö y Hermans 2002). Estas políticas iban encaminadas, a su vez, a que Nokia desplegara sus capacidades productivas en territorio nacional, buscando proyectos y alianzas con pequeñas empresas y el sistema educacional. El proyecto resultó efectivo en tanto, hasta fines de los noventa, más de la mitad de la producción de Nokia se realizaba en Finlandia y con activa participación de proveedores locales, consolidando un tejido productivo colectivo nacional y logrando una canasta de exportación con mayor complejidad (Ornston 2012).

4 Chile: políticas de desarrollo productivo y estancamiento exportador

A lo largo de los años, la matriz exportadora de Chile ha profundizado su estructura en los *commodities* (véase gráfico 5). Con relación a su sector forestal, desde que se identificó una ventaja comparativa natural, la política de desarrollo productivo se ha orientado hacia su aprovechamiento. En los últimos noventa años, es posible identificar dos períodos distintos caracterizados por el rol que asumió el Estado, así como por la orientación del modelo de desarrollo.

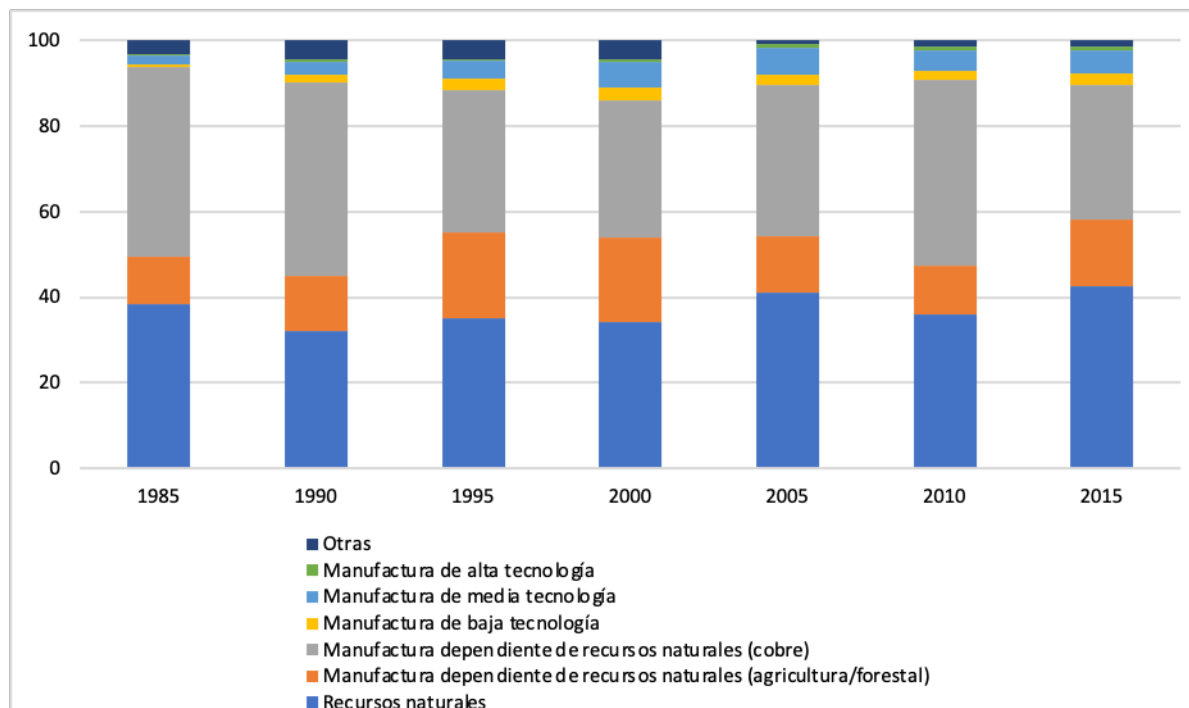


Gráfico 5

Matriz exportadora de Chile (1990-2019)

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNCTAD Stat.

4.1. Liderazgo estatal y mirada hacia dentro: 1930-1973¹

La política de desarrollo productivo chilena en los años treinta fue de carácter proteccionista y con un crecimiento orientado hacia el interior de la economía, impulsando algunos sectores clave, como el forestal (Collier y Sater 1996). Se había identificado una ventaja comparativa natural en el pino radiata, por lo que el Estado implementó incentivos para intensificar la plantación de esta especie. El Decreto-Ley 4363 (1931), mejor conocido como Ley Forestal, se define como el primer instrumento de apoyo estatal orientado a ese objetivo (Montoya 2004), con el cual se buscaba enfrentar el déficit de madera previsto para los próximos años a nivel mundial (Frêne y Núñez 2010). Esta ley otorgó un subsidio de entre cien y cuatrocientos pesos chilenos por hectárea de tierra boscosa, así como exenciones de impuestos por treinta años (Ministerio de Tierras y Colonización 1931).

Con el fin de garantizar la disponibilidad local de materia prima, también se estableció una prohibición para exportar troncos, aranceles nominales de un 116 % para la importación de muebles y productos de madera, y de un 128 % para productos de papel. En contraste, se definieron excepciones arancelarias para algunas máquinas y equipos relacionados con el sector forestal (Wisecarver y Tardones 1989, Niklitschek 2007). Hasta aquí, el Estado tuvo un rol facilitador, ya que, al procurar el aprovechamiento de la ventaja comparativa identificada, reconoció la necesidad de asegurar

1 Véase esquema-resumen en el anexo 2.

la producción y disponibilidad local de madera, para lo cual generó incentivos, facilidades y restricciones orientados hacia ese objetivo.

Otro ejemplo del rol facilitador del Estado fue la conocida misión Haig. Para 1939, creó la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), encargada no solo de gestionar inversiones públicas en el sector forestal, sino también de revestirla de carácter económico, más allá de centrarse exclusivamente en las preocupaciones relacionadas con la conservación. Con el fin de evaluar la capacidad productiva forestal nacional, en 1944, Corfo contrató a un grupo de expertos de industrias norteamericanas del sector, liderados por Irving T. Haig, del Servicio Forestal de la FAO, quienes trabajaron con especialistas chilenos para evaluar la situación del país en este ámbito. Surgieron valiosos insumos de la misión Haig; entre ellos, el Levantamiento Aerográfico de los Recursos Forestales, considerando el primer catastro de dicho sector en Chile (Quezada y Hernández 2002, Bluth Solari 2013).

La intención del Estado de promover el intercambio de conocimiento y la generación de capacidad instalada continuaron incluso después de la misión Haig; por ejemplo, mediante la especialización de funcionarios de Corfo en Estados Unidos. El Estado también facilitó la creación de programas universitarios relacionados con el sector forestal, lo cual no hubiera sido una prioridad inmediata si la misión Haig y Corfo no hubieran destacado su importancia. Es así como, a través de la concesión de terrenos arbolados de una reserva forestal por parte del Ministerio de Tierras y Colonización, junto al apoyo de FAO con maquinaria, equipo, expertos y profesores internacionales, finalmente la Universidad de Chile inauguró en 1952 una de las primeras escuelas de Ingeniería Forestal en América Latina (Bluth Solari 2013).

Además del activo papel de Corfo, el Estado generó un marco institucional alineado con el impulso del desarrollo del sector forestal: el Instituto Forestal (Infor) en 1961 y la Corporación Nacional Forestal (Conaf) en 1970, ambos vigentes hasta la actualidad (Conaf 2020). Particularmente, Corfo facilitó el desarrollo forestal a través de la planificación y ejecución de programas de reforestación, inventarios de bosques, ensayos silvícolas, convenios de cooperación con organismos internacionales e inversiones de capital para el fomento industrial (Banco Mundial y Conaf 2020).

Durante la década de los cincuenta, Corfo diseñó el Plan de Desarrollo Forestal, el cual incluyó la promoción y ayuda financiera a importantes emprendimientos forestales asociados con particulares, así como también la ampliación de la capacidad de producción local de pulpa y papel (Banco Mundial y Conaf 2020). Sin embargo, el plan no contó con el interés de actores privados, ni siquiera por parte de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) que, para entonces, ya era representativa en el sector (Katz *et al.* 2003). Así, a pesar de los esfuerzos de Corfo, el Estado no lograba

generar la confianza necesaria para que el sector privado emprendiera en inversiones a largo plazo; por ejemplo, por falta de garantías en el derecho de propiedad (Wisecarver y Tardones 1989), lo que derivó de una ausencia del rol de guardián del Estado. Pese a lo anterior, tiempo después y gracias a la gestión de Corfo, el Banco Mundial otorgó un préstamo de 20 millones de dólares a CMPC, lo que permitió la construcción de dos grandes fábricas: Laja (1959) de celulosa y la de papel periódico Bío-Bío (1957) (Katz *et al.* 2003).

Siguiendo el Plan de Desarrollo Forestal de Corfo, se otorgaron créditos para la creación de infraestructura privada, como el impregnador de madera Impregma. Corfo también facilitó garantías estatales para que los actores privados pudieran acceder a créditos; por ejemplo, para la construcción de la fábrica de papel periódico Inforsa (1956), la cual posteriormente pasó a control estatal (Stumpo 1995). Otros mecanismos de apoyo fueron las alianzas con empresas privadas, como Forestal Pilpilco (1967), en la que Corfo tenía el 70 % de la participación de las acciones (Katz *et al.* 2003). Además, destacó su participación en la construcción de dos grandes plantas químicas de celulosa de fibra larga orientadas a la exportación —Arauco y Constitución—, las cuales comenzaron operaciones bajo el control total del Estado en 1972 y 1975, respectivamente (Katz *et al.* 2003, Stumpo 1995, Arauco 2004). Lo anterior da cuenta de un rol facilitador, dado que Corfo asumió los riesgos sobre las inversiones de infraestructura forestal.

Cabe señalar que, a pesar de la expansión de la capacidad productiva forestal, los sectores privado y público, al comienzo, no se orientaron hacia el mercado externo. De hecho, las medidas restrictivas a la exportación otorgaron un poder de monopsonio a grandes compradores nacionales, quienes, para entonces, desarrollaban su capacidad para producir localmente papel, pulpa y madera para aserrar. A pesar de lo anterior, durante los años sesenta, se

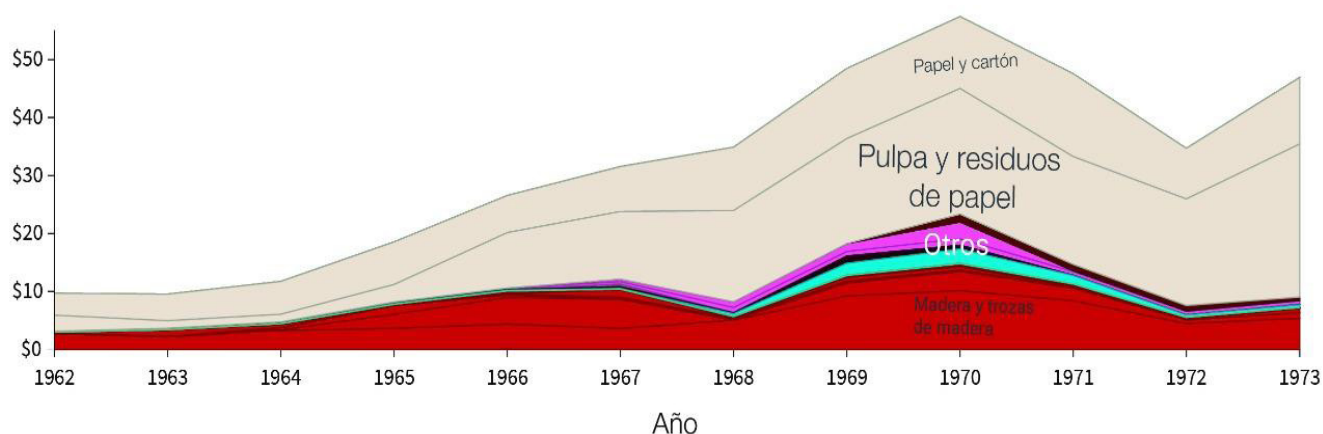


Gráfico 6

Exportaciones forestales chilenas 1962-1973 (millones de dólares)

Fuente: tomado y adaptado del Observatorio de Complejidad Económica (MIT 2020).

Nota: categorías simplificadas, considerando clasificación de grupos según SITC (Standard International Trade Classification).

concretaron exportaciones de algunos productos, como celulosa, papel periódico y otros relacionados. Así, las exportaciones forestales inicialmente tuvieron un lento crecimiento, hasta presentar un incremento considerable desde la década de los setenta (véanse gráficos 6 y 7). El sector representaba cerca del 4 % de las exportaciones totales de Chile en 1973 (Wisecarver y Tardones 1989).

De esta forma, la participación del Estado tomó un carácter de facilitador a lo largo de este período vía políticas tanto directas (asumiendo la inversión) como indirectas (subsidiando y colaborando con inversiones privadas). Aunque, a veces, se subestima la importancia de esta etapa, al considerar únicamente cifras de producción y exportación, lo cierto es que, hasta 1973, se establecieron en parte las bases de la industria forestal en Chile, tales como el aumento de las plantaciones y de la inversión en infraestructura, así como también la constitución del ordenamiento institucionalidad del sector (Stumpo 1995, Kurtz 2001). Este período se caracterizó, por lo tanto, por el liderazgo del Estado y un creciente interés de los actores privados aunque, posteriormente, los roles se intercambiaron (Lima-Toivanen 2012).

4.2. Liderazgo privado y liberalización del mercado: 1973-1990²

Las directrices de la economía política chilena cambiaron de forma drástica bajo la dictadura militar (1973-1990) caracterizada, principalmente, por la liberalización de la economía y el comercio bajo la imposición de un modelo neoliberal que, a pesar de ciertos cambios durante la década de los noventa, se mantuvo en sus pilares básicos a lo largo de todo el período (Ffrench-Davis 2014). Aunque, generalmente, se destacan los efectos positivos en el crecimiento económico y las exportaciones, al mismo tiempo desapareció una parte esencial del sector industrial que surgió bajo el anterior régimen de sustitución de importaciones (Ffrench-Davis *et al.* 1992). Este período se caracterizó por la liberalización comercial unilateral (y bilateral y multilateral desde los noventa) de Chile, facilitando el acceso a insumos para los procesos productivos de la madera —tales como productos químicos y bienes de capital—, así como también se promovió la producción y exportación de madera cruda y semiprocesada (Katz *et al.* 2003).

La privatización de empresas forestales fue un rasgo de este período, especialmente por parte de dos grupos económicos chilenos entre 1974 y 1978. Posteriormente, en 1982, el Estado recompró algunas de estas empresas, debido a la crisis financiera. Finalmente, en 1984, tuvo lugar otro proceso de privatización, de tal forma que el Grupo Angelini tomó el control de Copec y las compañías forestales relevantes, como Celulosa Arauco, Forestal Arauco, Celulosa Constitución y Forestal Constitución. Por otro lado, el Grupo Matte ya era dueño de CMPC, y también tomó el control de Inforsa (Borregaard *et al.* 2008). Estos procesos de privatización

2 Véase esquema-resumen en el anexo 3.

beneficiaron significativamente al sector privado, ya que se negociaron a precios muy por debajo de su valor real (hasta un 78 %) (Frêne y Núñez 2010, Stumpo 1995). De lo anterior se evidencia que el Estado asumió un rol de facilitador al proporcionarles a estos la capacidad productiva de empresas estatales en condiciones bastante convenientes.

También se puede comprobar que el Estado tomó un rol de guardián de la competencia, a diferencia del período anterior. Por ejemplo, el Decreto-Ley 701, de 1974, se destacó como un hito decisivo para el sector forestal, ya que limitó su papel a actividades de control, promoción y gestión (Gardner y Eastin 2002). Este decreto-ley, además, incluyó garantías y beneficios (rol facilitador), tales como la imposibilidad absoluta de expropiar la tierra, bonificaciones de hasta el 75 % de los costes de forestación y gestión de plantaciones por diez años (90 %, desde 1979), así como también una reducción de impuestos. Dado que su objetivo no era explícitamente promover la industrialización, no se establecieron condicionamientos a dichos subsidios. Por lo tanto, la reinversión de ganancias obtenidas gracias a los beneficios estatales contribuyó a las estrategias privadas de integración vertical (Katz *et al.* 2003), profundizando una estructura de participación de pocas empresas alrededor de la industria primaria forestal. Así visto, el Estado asumió una función de guardián, construyendo un ordenamiento institucional que resguardara los derechos de propiedad, tanto en el plano nacional como forestal, y continuó con su rol de facilitador en materia de subsidios no condicionados a las exportaciones.

Así también, en lo que refiere a la atracción de inversiones al sector forestal; por ejemplo, aunque el Decreto-Ley 600, de 1974, mejoró el clima de inversión para la economía en general, el Compendio de Normas Internacionales de Cambio del Banco Central de Chile de 1985, más conocido como capítulo XIX, tuvo un impacto mucho mayor en el sector forestal, estableciéndose un mecanismo por el cual un inversionista compraba títulos de deuda externa en términos bastante convenientes y realizaba inversiones en sectores estratégicos. Según Katz *et al.* (2003), durante 1985 y 1989, se ingresaron 1026 millones de dólares al sector forestal bajo el capítulo XIX, en comparación con los 190 millones de dólares bajo los incentivos del Decreto-Ley 600, durante 1982 y 1989 (valores constantes de 1985); es decir, en un período de tiempo menor, la inversión en el sector forestal amparada en el capítulo XIX fue cinco veces mayor que el monto resultante del Decreto-Ley 600. De esta manera, la inversión extranjera comenzó a ser significativa durante estos años, con la incorporación de grandes actores internacionales, como Shell, Scott Paper, Citibank, Simpson Paper y Carter Holt Harvey.

Desde luego, el papel de las instituciones públicas también cambió en esta época, desacoplándose del propósito productivo característico del período anterior; por ejemplo, para 1973, Conaf

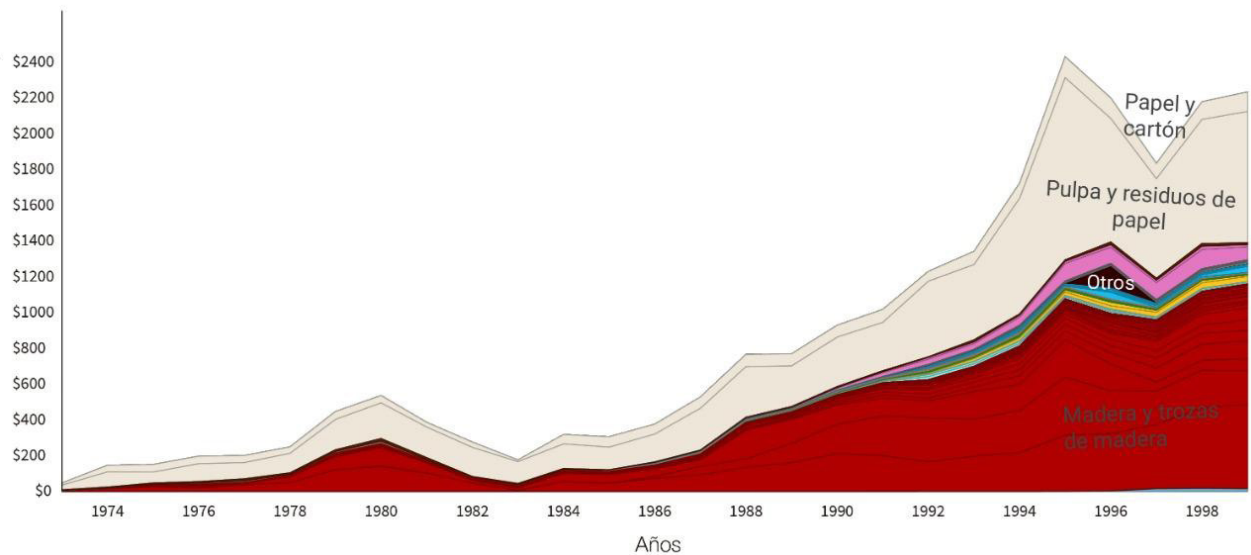


Gráfico 7

Exportaciones forestales chilenas 1973-1999 (millones de dólares estadounidenses)

Fuente: tomado y adaptado del Observatorio de Complejidad Económica (MIT 2020).

Nota: categorías simplificadas, considerando clasificación de grupos según SITC (Standard International Trade Classification).

llegó a ser responsable del 90,6 % de las plantaciones forestales, pero, progresivamente, redujo su participación a solo un 0,1 % en 1980 y, desde 1986, fue realizada totalmente por el sector privado (Agosín *et al.* 2012). De igual forma, aunque Corfo inicialmente intentó promover la industria local y autosuficiencia de Chile en la producción de papel, en este segundo período, la institución dirigió sus esfuerzos a alentar las exportaciones forestales (Lima-Toivanen 2012), sin condicionar su nivel de complejidad. De hecho, en 1974, se redujeron los aranceles de exportación y se levantó la prohibición para exportar trozas (Borregaard *et al.* 2008); medidas efectivas para, además, aprovechar los precios internacionales (Niklitschek 2007). Aunque las exportaciones ya presentaban una tendencia creciente, desde 1974, se evidenció un crecimiento mucho más significativo y sostenido (véase gráfico 7); no obstante, la estructura se concentró en productos de la industria primaria, así como pulpa y residuos de papel.

En lo que respecta a la formación de capital humano en el sector forestal, el Estado continuó con su rol de facilitador, transformando drásticamente el modelo universitario (Bluth Solari 2013). El punto de quiebre más significativo fue el Decreto número 2, de 1981, mediante el cual se fragmentaron las universidades estatales o públicas en sedes regionales, y se impulsó la completa libertad de enseñanza superior para crear universidades privadas (Cruz-Coke 2004). Como resultado, desde entonces y hasta el fin del régimen militar, se crearon cerca de cincuenta nuevas universidades, y se contabilizaron 11 carreras forestales hasta 1992, muchas de ellas ofertadas en el sector privado (Bluth Solari 2013).

Con el retorno a la democracia, el Estado profundizó en su rol de facilitador, impulsando la investigación y desarrollo en el sector forestal; por ejemplo, el gasto en I + D se duplicó entre 1992 y 1995, alcanzando cerca de 22 millones de dólares estadounidenses. Este incremento fue financiado, principalmente, por el Estado a través de proyectos coordinados desde el Fondo de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (Fondef). Y, aunque estos proyectos lograron generar valiosas sinergias con empresas, universidades, institutos tecnológicos y fundaciones, parecen no haber sido suficientes para escalar en la complejidad de productos forestales (Ortega 1995); es decir, en los programas públicos de apoyo e incentivo a la I + D; por lo que se ve, se profundizó en las ventajas naturales existentes ya que, únicamente, se buscó mejorar el proceso forestal (resistencias a enfermedades, manejo forestal y del fuego y control de malezas), más que escalar hacia la producción de bienes y servicios más complejos e innovadores (Luraschi 2007).

4.3. Evolución de la empresa de fabricación de papel y cartón (CMPC)

En 1920, Luis Matte Larraín fundó la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC, actualmente *holding* forestal) (CMPC 2015), que ha estado activa en el sector forestal durante casi cien años, principalmente en la producción y exportación de celulosa. Uno de sus primeros pasos significativos en esta industria fue la construcción de la primera planta de celulosa en Chile, Laja (1959), en la VIII región. Posteriormente, se agregaron otras plantas de producción de pulpa y papel, esencialmente gracias a la acción e inversión estatal a través de Corfo (Luraschi 2007). A fines de la década de los setenta, CMPC decidió ampliar su oferta al exportar e internacionalizarse. Para lograr su objetivo, implementó dos estrategias: primero, adquirió empresas con vastas plantaciones de pino radiata, como Inforsa y, en segundo lugar, creó una subsidiaria de propiedad absoluta, Forestal Mininco, y le asignó la tarea de comprar plantaciones y tierras. En poco más de una década, CMPC aumentó su propiedad de tierras forestales de 40 000 hectáreas a 280 000 (Gwynne 1996).

Las operaciones internacionales han contribuido significativamente a la posición de CMPC en Chile y la región. En la década de los noventa, formó una alianza con Procter & Gamble, para fabricar y comercializar pañales desechables y toallas sanitarias en Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay. Esta asociación le permitió tener acceso a nuevas tecnologías y formas de comercializar sus productos, lo que también aumentó considerablemente su capacidad para producir papel en Chile y en el extranjero (Lima-Toivanen 2012). En 1992, una alianza entre la norteamericana Simpson Paper y CMPC creó Celulosa del Pacífico (Celpac), una de las empresas chilenas de pulpa de fibra larga más modernas; sin embargo, Simpson Paper

vendió su participación en el negocio de celulosa al Grupo Matte en 1998 (Borregaard *et al.* 2008). En 1995, CMPC compró una participación del 20 % en el Scott Paper norteamericano en Forestal Santa Fe, y también una del 20 % en Forestal Monte Águila (Lima-Toivanen 2012). Así también, las empresas forestales chilenas implementaron una estrategia de integración vertical en otros países latinoamericanos, para facilitar el suministro de insumos entre las diferentes áreas de negocios (Calderón 2005). Después de estas adquisiciones, el Grupo Matte concentró una gran parte del mercado local.

5 **Análisis comparativo: ¿facilitación o desafío?**

Los tres roles del Estado en el proceso de transformación productiva, como se ha señalado, dependen de cuáles sean las áreas que se identifican como las principales restricciones al cambio estructural y sobre las cuales el Estado debe intervenir. Dichas restricciones son múltiples y van desde la ausencia de normas que permitan el intercambio económico (donde el Estado asume un rol de guardián de dichos marcos normativos) y las fallas de mercado estáticas, que impiden la plena explotación económica de las áreas, con ventajas comparativas determinadas por el mercado internacional (donde el Estado actúa como facilitador vía una serie de medidas tendentes a superar problemas de coordinación, externalidades y bienes públicos), hasta las fallas dinámicas, que limitan la posibilidad de crear nuevas ventajas en áreas con mayor potencial tecnológico (el Estado actúa como empresario, con subsidios condicionados, diversificando inversiones e invirtiendo directamente en innovación).

Los casos de Chile y Finlandia en el sector forestal dan cuenta de diversos roles estatales, actuando en sus procesos de cambio productivo. Un primer punto que señalar son sus similitudes. Ambas economías tuvieron un despegue a partir de las exportaciones (Finlandia desde los sesenta y Chile en los setenta), donde el Estado asumió un activo rol de guardián, erigiendo un ordenamiento institucional que brindó certidumbres para la inversión y el despliegue del mercado. En Finlandia, esto se dio tempranamente hacia fines del siglo XIX, mientras que en Chile desde la década de los treinta.

Lo anterior sentó una base mínima para que ese sector forestal pudiera experimentar un proceso de crecimiento capitalista. En ambos casos, al rol de guardián se le agregó el de facilitador. En Finlandia, ya a principios del siglo XX, el Estado realizó una serie de inversiones públicas (ferrocarriles y vías de navegación, entre otras), que facilitaron la emergencia de productores en el sector, tanto públicos como privados. Pero es, en la posguerra, cuando el

rol de facilitador se expandió: el Estado subsidió las inversiones, las empresas públicas forestales diversificaron sus exportaciones y se realizaron políticas cambiarias y monetarias que las estimularon; esto, con el paquete de medidas que facilitaron el aprovechamiento al máximo de la explotación del sector exportador, clave en el despegue finlandés de la posguerra.

En el caso chileno, también se observó un Estado que estimuló la explotación del sector forestal. El Decreto-Ley 4363, de 1931, desplegó un conjunto de subsidios y exenciones de impuestos para que, junto a un ordenamiento institucional establecido, se erigiera una acumulación capitalista forestal. Aquello fue complementado con el surgimiento de un entramado institucional público (Corfo, Infor y Conaf) que, hasta los setenta, coordinó planes de reforestación, inventarios de bosques y convenios de cooperación con instituciones públicas. El Plan de Desarrollo Forestal fue el proyecto que condujo este proceso público de estímulo al desarrollo del sector y brindó créditos para establecer nuevas empresas procesadoras forestales, además de participar en la construcción de dos empresas procesadoras de celulosa.

Una diferencia clave hasta mediados de los setenta fue que la construcción del sector forestal en Chile se hizo sin miras a un despliegue exportador. Aunque se reconocía que dicho sector tenía potencialidades en este aspecto (ventajas comparativas claras), el proyecto estaba conducido a suplir al mercado interno. Aquello explica que, únicamente en los setenta, el país experimentara un despegue en este sentido. De esta forma, durante este período (1930-1973), el rol facilitador chileno, a diferencia del finlandés, se limitó a suplir el mercado nacional, restringiendo su expansión internacional.

Sin embargo, a partir del proceso de liberalización de los setenta, el sector forestal entró de lleno al mercado internacional. Aquí Chile expandió el rol facilitador y de guardián del Estado. En primer lugar, se eliminaron las barreras comerciales del período anterior, y se estableció el Decreto-Ley 701, que brindó nuevos subsidios para la explotación forestal y estímulo a las inversiones extranjeras. Así, aunque en la etapa previa las medidas fueron para el mercado interno, estas fueron aprovechadas como plataforma para el despegue exportador. En este período pos1973, el Gobierno implementó nuevos subsidios no sujetos a criterios de desempeño y, luego de abierto el mercado, incluso inició un proceso de privatizaciones de sus empresas públicas, dejando al mundo privado el control del proceso exportador forestal. Ahora bien, los grupos económicos formados bajo el alero de estas medidas facilitadoras no innovaron sostenidamente en los períodos posteriores, sino que, en realidad, se anclaron en la acumulación de rentas derivadas de dichos recursos, y sus acciones correspondieron, más bien, a expandir su estrategia rentista de negocios a otros países de la región.

Los años setenta, en Finlandia, fueron distintos al modelo chileno, en tanto el Gobierno asumió un nuevo rol de empresario. Aquí no solo mantuvieron las medidas facilitadoras de la posguerra (aunque luego va reduciéndolas en la década de los noventa), sino que, además, implementó un conjunto de disposiciones en el terreno educacional (reforma de 1967) y de arquitectura pública para la innovación (Tekes, Sitra y CPCT), que generaron, liderados por Tekes, una serie de subsidios condicionados a crear redes productivas y nuevas áreas, más allá de las ancladas en ventajas comparativas, mientras que la CPCT estimuló la inversión en I + D.

Un caso paradigmático del rol empresarial fue el conjunto de medidas que se implementaron desde los setenta para que Nokia, un conglomerado principalmente forestal, pudiera insertarse competitivamente en el sector de telecomunicaciones. Estas medidas se generaron para preservar nichos de mercado; articular con empresas públicas para el flujo de tecnologías, subsidios y financiamiento para inversión en I + D y, finalmente, el Estado aseguró una plataforma internacional que le permitiera ser de los primeros en entrar al mercado de telefonía móvil.

El caso de Nokia contrasta con el de la CMPC chilena, donde las políticas de estímulo se enfocaron, principalmente, en el aprovechamiento de sus ventajas en el terreno de producción de celulosa y papel. Las colaboraciones público-privadas que permitieron a CMPC adquirir empresas y los subsidios a las exportaciones sin condicionamientos ayudaron a que el conglomerado pudiera internacionalizarse a partir de los años noventa, y estar detrás del gran despegue exportador de madera desde los setenta hasta hoy. Sin embargo, CMPC sigue siendo una empresa mayormente forestal, no dando saltos tecnológicos, como los ofrecidos por Nokia en el sector de las telecomunicaciones.

Así visto, si bien el rol facilitador del Estado chileno le permitió aprovechar su ventaja comparativa y generar un despegue económico importante, las exportaciones continuaron ancladas en dicho sector (y de otros recursos naturales). Aquello se diferencia del caso finlandés, donde el rol de facilitador se complementó con uno empresarial, que estimuló la creación de nuevas áreas de competitividad intensivas en conocimiento.

El resultado fue que el rol de guardián y facilitador en ambos países permitió un despegue exportador, que aprovechó las áreas con ventajas comparativas, pero los casos analizados dan cuenta de que el papel empresarial que tuvo el Estado finlandés, a partir de los setenta (y del que Chile careció), fue clave para el salto de una economía forestal hacia otra centrada en tecnologías de telecomunicaciones de punta, por lo menos hasta antes de fines de la década del dos mil. En el caso chileno, dicho crecimiento guiado por exportaciones tradicionales permitió un período de aumento durante la década de los noventa, pero, sin embargo, rápidamente perdió fuerzas luego de la crisis asiática, y solo pudo recuperarse a partir del *shock* exógeno del *boom* de los *commodities*. Según Pal-

ma (2019), este crecimiento a corto plazo tiene varias causas: débil inversión en I + D (véase gráfico 3), escasa formación de capital y productos de baja complejidad económica. A su vez, los pilares del sector exportador están entrando en un ciclo de rendimientos decrecientes donde, para el caso del sector forestal, su tasa de crecimiento ha pasado de un 6,2 %, en el período comprendido entre 1978 y 1989, a un 1,3 % entre 2003 y 2016, debido al agotamiento de la frontera forestal, la concentración exportadora en pocas empresas —y la ausencia, por lo tanto, de redes regionales exportadoras— y las movilizaciones socioambientales contra el crecimiento extensivo de la explotación forestal (Ffrench-Davis y Díaz 2019).

En el caso finlandés, por el contrario, el rol facilitador estimuló el crecimiento de las exportaciones forestales, junto con el establecimiento de encadenamientos productivos en torno a su explotación, muy similar a la experiencia neozelandesa con recursos naturales. Aquello explica su importante cierre de brechas con Estados Unidos en el período entre 1950 y 1980 (véase gráfico 1). Sin embargo, a diferencia del caso chileno, su crecimiento no se vio limitado por rendimientos decrecientes o por falta de esfuerzo innovador, sino que, a partir del rol empresarial público en las telecomunicaciones, logró erigir un sector intensivo en diferenciación de productos y en competencia por innovación, lo que explica su importante *boom* en inversión en I + D en el período entre 1980 y 2009, y su continuo cierre de brechas entre 1990 y 2011.

Otros análisis comparativos confirman el impacto de los roles diferentes del Estado en los resultados de cambio estructural. En su investigación sobre las divergencias en las trayectorias de crecimiento y productividades agregadas de Corea del Sur, Taiwán, Malasia, México y Chile, Cherif y Hasanov (2019) presentan una tríada de estrategias de intervención estatal para solucionar las fallas de mercado. Resaltan la estrategia de «caracol», basada en aprovechar las industrias existentes competitivas vía políticas de estímulo a exportaciones y formación de capital humano; la de «dejar atrás» (*leapfrog*), basada en erigir industrias complementarias a la existentes, donde se anclan las ventajas comparativas y, finalmente, la del «salto a la luna» (*moonshot*), en la que se asume el desafío de construir productos sofisticados por industrias locales. Sus resultados sugieren que los países que lograron sostener un crecimiento a largo plazo y pudieron cerrar brechas con naciones en la frontera tecnológica (Estados Unidos) tuvieron una mezcla de estrategias de «dejar atrás» y de «salto a la luna» (caso de Corea del Sur y Taiwán), en tanto que identifican casos como el chileno bajo la estrategia de «caracol», con un cierre de brechas mínimo. Este análisis es similar al que hemos realizado para el sector forestal en los casos estudiados. Mientras Chile tomó un rol de guardián y facilitador (similar al «caracol»), Finlandia adoptó una mezcla de roles de «dejar atrás» y «salto a la luna», lo que permitió, a partir de la industrialización del sector forestal, dar el salto a las telecomunicaciones.

6 Conclusiones

Los roles de los Estados en materia de desarrollo productivo son objetos complejos de abordar de forma analítica. Por lo mismo, tradicionalmente se han utilizado estudios institucionales cualitativos y comparativos, para buscar regularidades que ayuden en la formación de políticas públicas.

En esta investigación, hemos analizado un sector con similitudes iniciales en los casos de Chile y Finlandia. El Estado chileno se caracterizó por un rol de guardián y facilitador, lo que permitió que el sector forestal se expandiera considerablemente a partir de los años setenta. Sin embargo, este rol no vino acompañado de uno empresarial que tuviera como objetivo articular esta área con otras de mayor dinamismo tecnológico y que le permitiera superar la entrada en una situación de rendimientos decrecientes de su crecimiento actual.

Es importante señalar aquí dos puntos. Primero, no hemos incluido en el análisis las políticas de *clusters* de Chile que se realizaron durante el período comprendido entre 2014 y 2018, con las que se buscaron crear encadenamientos a partir de los recursos naturales, incluido el forestal. Esta omisión se debe a que el horizonte temporal del estudio de las políticas es hasta fines de los años noventa, y porque la política de *cluster* fue descontinuada por el Gobierno chileno. En segundo lugar, la salida al estancamiento comentado puede venir de diversas fuentes. En este artículo, hemos contrastado con el caso de diversificación exportadora finlandesa, que constituye un importante contrapunto para identificar estrategias exitosas. Sin embargo, no es la única. Otra estrategia disponible para impedir el estancamiento y sostener un crecimiento dinámico de sectores intensivos en conocimiento puede ser «a la noruega» o «neozelandesa», centrada en fortalecer los encadenamientos productivos «hacia atrás», ya sea a partir de sectores agrícolas o petroleros. A pesar de lo anterior, es necesario señalar que existe una regularidad muy fuerte entre crecimiento sostenido y diversificación exportadora, en torno a sectores más allá de las ventajas dadas, lo que justifica la selección del caso finlandés (véanse Chang 2002, Palma 2019).

El caso finlandés, por otro lado, nos permite destacar dos puntos. Primero, el desarrollo productivo no es un proceso lineal, sino que, en tanto las fuentes de un *boom* encierran también las semillas de su posterior estancamiento, las políticas deben ir cambiando a lo largo del ciclo. Así, el crecimiento a partir del sector forestal solo pudo sostenerse en tanto se tomaron políticas para cambiar la estrategia y darle nueva vida al crecimiento con base en pilares diversos, como lo fue el salto a las telecomunicaciones. Segundo, esas estrategias implican que el Estado debe ir desplegando roles distintos para cada período, asumiendo nuevos riesgos y movilizan-do diferentes recursos.

Finalmente, la presente investigación es un punto de entrada para la comparación entre estos dos casos. El rol del Estado es un elemento clave, pero no el único que debe ser considerado para analizar las diferencias en los patrones de crecimiento exportador de ambos países. Futuros estudios deben incluir otras variables para complejizar el estudio desde distintos contextos internacionales, economías políticas disímiles y tradiciones institucionales diferentes. Sin embargo, enfatizar las diversas formas de intervención es un punto de partida fundamental para profundizar en investigaciones venideras.

7 Bibliografía

- ACEMOGLU D, ROBINSON J (2012). Por qué fracasan las naciones. Ediciones Deusto, Barcelona.
- AIGINGER K, RODRIK D (2020). Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-first Century. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20:189-207.
- ALI-YRKKÖ J, HERMANS R (2002). Nokia in the Finnish Innovation System. *ETLA Discussion Papers* n.º 811.
- AMSDEN AH (1992). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Nueva York.
- AMSDEN AH (2001). *The Rise of «The Rest»: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- ARAUCO (2004). Memoria Anual 2004. <https://www.arauco.cl/wp-content/uploads/2017/07/Annual-Report-2004.pdf>, acceso 21 julio 2020.
- BANCO MUNDIAL (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy: Main report*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/975081468244550798/main-report>, acceso 21 de julio de 2020.
- BANCO MUNDIAL (2002). *Globalización, crecimiento y pobreza: construyendo una economía mundial incluyente*. Alfaomega, México D. F.
- BANCO MUNDIAL (2020). *Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL, CONAF (2020). *Los bosques de Chile: pilar para un desarrollo inclusivo y sostenible*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/466411591268480067/pdf/Chile-s-Forests-A-Pillar-for-Inclusive-and-Sustainable-Development.pdf>, acceso 21 de julio de 2020.
- BLUTH SOLARI A (2013). *El aporte de la Ingeniería Forestal al desarrollo del país. Una reseña histórica de la profesión forestal en Chile*. Colegio de Ingenieros Forestales de Chile, Santiago.
- BORREGAARD N, DUFÉY A, WINCHESTER L (2008). *Effects of foreign investment versus domestic investment on the forestry sector in Latin America (Chile and Brazil)-Demystifying FDI effects related to the Environment*. Working Group on Development and Environment in the Americas. Discussion Paper n.º 15.
- BRAVO-ORTEGA Á, GARCÍA C (2007). *Cerrando la brecha innovativa latinoamericana: ¿qué podemos aprender de Corea, Israel y Finlandia?* <http://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/12/serie-est-socioec-35.pdf>, acceso 21 de julio de 2020.
- CALDERÓN A (2005). *Chile: Direct Investment Abroad and Internationalisation of Conglomerates*. UNCTAD Expert Meeting on Enhancing the Productive Capacity of Developing Country Firms through Internationalization. Ginebra:5-7.
- CASTELLS M, HIMANEN P (2002). *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford University Press on Demand, Nueva York.
- CHANG H-J (2002). *Kicking Away the Ladder*. Anthem Press, Londres.
- CHANG H-J (2009). *Under-explored Treasure Troves of Development Lessons: Lessons from the Histories of Small Rich European Countries. Doing Good or Doing Better – Development Policies in a Globalising World*, 81.

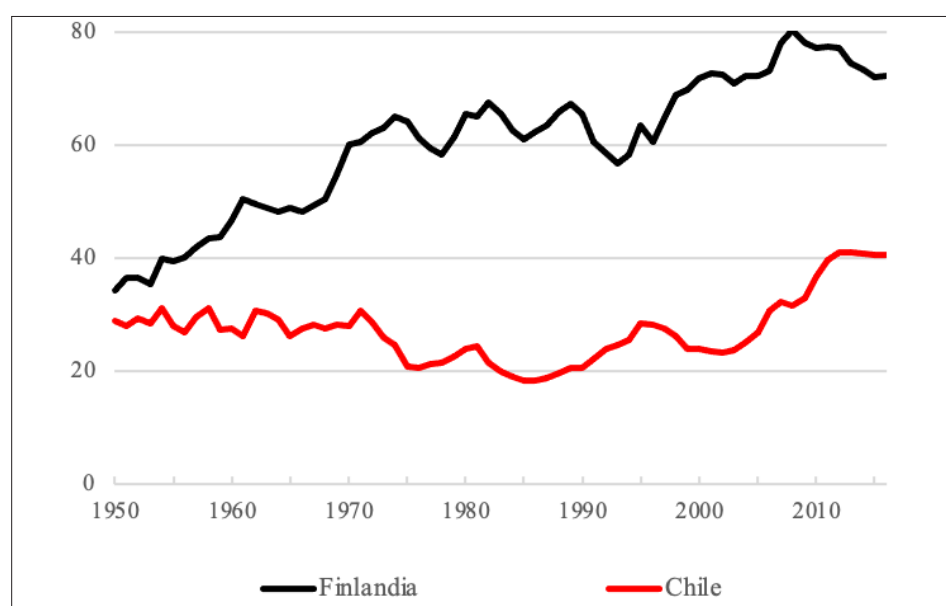
- CHANG H-J, ANDREONI A (2020). Industrial Policy for the 21st Century. *Development & Change* 51(2):324-351.
- CHERIF R, HASANOV F (2019). The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. International Monetary Fund, Working Paper n.º 19/74.
- CMPC (2015). Empresas CMPC: 95 años de historia, presente y futuro. <https://www.cmpc.com/empresas-cmpc-95-años-de-historia-presente-y-futuro/>, acceso 21 de julio de 2020.
- COLLIER S, SATER W (1996). A History of Chile, 1808-1994. En: *Cambridge Latin America*, vol. I. Cambridge University Press, Cambridge.
- CONAF (2020). Historia CONAF. Ministerio de Agricultura. <https://www.conaf.cl/quienes-somos/historia/>, acceso 21 de julio de 2020.
- CORD DJ (2014). The Decline and Fall of Nokia. Schildts & Söderströms, Helsinki.
- CRUZ-COKE R (2004). Evolución de las universidades chilenas 1981-2004. *Revista médica de Chile* 132(12):1543-1549.
- DECRETO 4363-LEY DE BOSQUES [DL 4363] n.º 4363 de 1931. 20 de junio de 1931 (Chile). <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=19422>, acceso 21 de julio de 2020.
- DOLLAR D, KRAAY A (2001). Trade, Growth, and Poverty. *The Economic Journal* 114(493).
- FAGERBERG J, HUTSCHENREITER G (2020). Coping with Societal Challenges: Lessons for Innovation Policy Governance. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20:279-305.
- FELLMAN S (2008). Growth and Investment: Finnish Capitalism, 1850-2005. En: *Creating Nordic Capitalism: The Development of a Competitive Periphery*. Palgrave Macmillan, Londres, 139-217.
- FFRENCH-DAVIS R (2014). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. J. Sáez Editor, Santiago.
- FFRENCH-DAVIS R, DÍAZ A (2019). La inversión productiva en el desarrollo económico de Chile: evolución y desafíos. *Revista Cepal* 127:27-53.
- FFRENCH-DAVIS R, LEIVA P, MADRID R (1992). Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia de Chile, 1973-89. *Pensamiento Iberoamericano* 21:33-55.
- FOSTER C, AZMEH S (2020). Latecomer Economies and National Digital Policy: An Industrial Policy Perspective. *The Journal of Development Studies* 56(7):1247-1262.
- FREDRICKSON JW (1960). The Economic Recovery of Finland Since World War II. *Journal of Political Economy* 68(1):17-36.
- FRÉNE C, NÚÑEZ M (2010). Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. <http://www.sendadarwin.cl/espanol/wp-content/uploads/2011/06/frene-y-nunez.pdf>, acceso 21 de julio de 2020.
- GARDNER SL, EASTIN IL (2002). Chile's Forest Products Industry: A Country Profile. Cintrafor, working paper n.º 90.
- GNANGNON S (2020). Comparative Advantage Following (CAF) Development Strategy, Aid for Trade Flows and Structural Change in Production. *Journal of Economic Structures* 9(1):1-29.
- GWYNNE RN (1996). Direct Foreign Investment and Non-Traditional Export Growth in Chile: The Case of the Forestry Sector. *Bulletin of Latin American Research* 15:341-357.
- HAGGARD S (2018). *Developmental States*. Cambridge University Press, Cambridge.
- HJERPPE R (1989). The Finnish Economy 1860-1985: Growth and Structural Change. Bank of Finland, Government Printing Centre, Helsinki.
- JÄNTTI M, VARTIAINEN J (2009). The Finnish Developmental State and its Growth Regime. UNU-WIDER Research Paper, n.º 2009/35.
- KATZ J, STUMPO G, VARELA F (2003). El complejo forestal chileno. En: Bercovich N, Katz J (eds.). *El desarrollo de complejos forestales en América Latina*. Cepal/Alfaomega, Bogotá, pp. 123-185.
- KIM KM (2020). *The Korean Developmental State*. Palgrave Macmillan, Londres.
- KRUEGER AO (1974). The Political Economy of the Rent-seeking Society. *The American Economic Review* 64(3):291-303.

- KUISMA M. (1993). Government Action, Cartels, and National Corporations – the Development Strategy of a Small Peripheral Nation During the Period of Crisis and Economic Disintegration in Europe (Finland 1918-1938). *Scandinavian Economic History Review* 41(3):242-268.
- KURTZ M (2001). State Developmentalism Without a Developmental State: The Public Foundations of the «Free Market Miracle» in Chile. *Latin American Politics and Society* 43(2):1-25.
- LIMA-TOIVANEN MB (2012). The South American Pulp and Paper Industry: The Cases Brazil, Chile, and Uruguay. En: Lamberg J, Ojala J, Peltoniemi M, Särkkä T (eds.). *The Evolution of Global Paper Industry 1800-2050*. *World Forests* 17:243-283.
- LIN J (2012). *The Quest for Prosperity: How Developing Countries Can Take Off*. Princeton University Press, Nueva Jersey.
- LIN J, CHANG H (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review* 27(5):483-502.
- LIN J, MONGA C (2010). *Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change*. World Bank, Nueva York.
- LURASCHI M (2007). Análisis de la cadena productiva de la celulosa y el papel a la luz de los objetivos de desarrollo sostenible: estudio del caso de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3596/1/S2007352_es.pdf, acceso 21 de julio de 2020.
- MAZZUCATO M (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. PublicAffairs, Filadelfia.
- MAZZUCATO M (2021). *Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Harper Business, Londres.
- MAZZUCATO M, PENNA C (2016). Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks. *Journal of Economic Policy Reform* 19(4):305-326.
- MIT (2020). OEC – What does Chile export? (2017). The Observatory of Economic Complexity. https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/chl/all/show/2017/, acceso 21 de julio de 2020.
- MONTOYA L (2004). Descripción y análisis de la política de incentivos para promover la reforestación en Chile. *Revista Forestal KURÚ (Costa Rica)* 1(2):1-11.
- NIKLITSCHKE ME (2007). Trade Liberalization and Land Use Changes: Explaining the Expansion of Afforested Land in Chile. *Forest Science* 53(3):385-394.
- NORTH DC (2004). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, Nueva York.
- OCAMPO JA (2020). *Industrial Policy, Macroeconomics and Structural Change*. Columbia Center on Global Economic Governance, CDEP-CGEG WP, n.º 81.
- OECD (2011). *Globalisation, Comparative Advantage, and the Changing Dynamics of Trade*. <https://www.oecd.org/publications/globalisation-comparative-advantage-and-the-changing-dynamics-of-trade-9789264113084-en.htm>, acceso 21 de julio de 2020.
- OJALA J, LAMBERG JA, MELANDER A (2008). From State Ownership to MNC: The Path of Enso-Gutzeit to Stora-Enso. En: Fellman S, Jes Iversen M, Sjögren H, Thue L (eds.). *Creating Nordic Capitalism: The Business History of a Competitive Periphery*. Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 218-237.
- OQUBAY A, OHNO K (ed.) (2019). *How Nations Learn*. Oxford University Press, Oxford.
- OQUBAY A, CRAMER C, CHANG H-J, KOZUL-WRIGHT R (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- ORNSTON D (2012). *When Small States Make Big Leaps*. Nueva York, Cornell University Press, Londres.
- ORTEGA L (1995). *La innovación tecnológica en el sector forestal de América Latina*. Cepal, LC/R 1602.
- PAIJA L, PALMBERG C (2007). *Finland as a Knowledge Economy*. Banco Mundial, Washington.
- PALMA JG (2011). Why Has Productivity Growth Stagnated in Most Latin American Countries Since the Neoliberal Reforms? En: Ocampo JA, Ross J (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press, Nueva York.

- PALMA JG (2019). The Chilean Economy Since the Return to Democracy in 1990. On How to Get an Emerging Economy Growing, and Then Sink Slowly into the Quicksand of a Middle Income Trap. Cambridge Working Papers in Economics, 1991.
- PEKKARINEN J, POHJOLA M, ROWTHORN B (1992). Social Corporatism: A Superior Economic System? Clarendon Press, Oxford.
- QUEZADA A, HERNÁNDEZ G (2002). La participación del doctor Walter Kauman en la creación del Instituto Forestal de Chile. Maderas: Ciencia y tecnología 4(1):100.
- REINERT ES (2020). Industrial Policy: A Long Term Perspective and Overview of Theoretical Arguments. En: Oqubay A, Cramer C, Chang H-J, Kozul-Wright R. The Oxford Handbook of Industrial Policies. Oxford University Press, Oxford.
- SABEL C, SAXENIAN A (2008). A Fugitive Success. Finland's Economic Future, Sitra Reports, 80.
- SOLSTEN E, MEDITZ SW (1988). Area Handbook Series: Finland: A Country Study. Federal Research Division. Library of Congress, Washington D. C.
- STUMPO G (1995). El sector de celulosa y papel en Chile. En: El sector de celulosa y papel en Chile, vol. LC/R.1521. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30412/S9540369.pdf?sequence=1>, acceso 21 de julio de 2020.
- WADE R (1990). Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton University Press, Nueva Jersey.
- WADE R (2018). Developmental State: Dead or Alive? Development and Change 49(2):518-546.
- WADE R (2019). Catch-up and Constraints in the Twentieth and Twenty-first Centuries. En: Oqubay A, Ohno K (ed.). How Nations Learn. Oxford University Press, Oxford.
- WISECARVER D, TARDONES S (1989). El sector forestal chileno: políticas, desarrollo del recurso y exportaciones. <https://bibliotecadigital.infor.cl/handle/20.500.12220/10767>, acceso 21 de julio de 2020.
- WOLF M (2004). Why Globalization Works. Yale University Press, Londres.
- YLÄ-ANTTILA P, PALMBERG C (2005). The Specificities of Finnish Industrial Policy: Challenges and Initiatives at the Turn of the Century. ETLA Discussion Papers.

Anexo 1

Chile y Finlandia: brecha de ingresos con Estados Unidos (1960-2016)

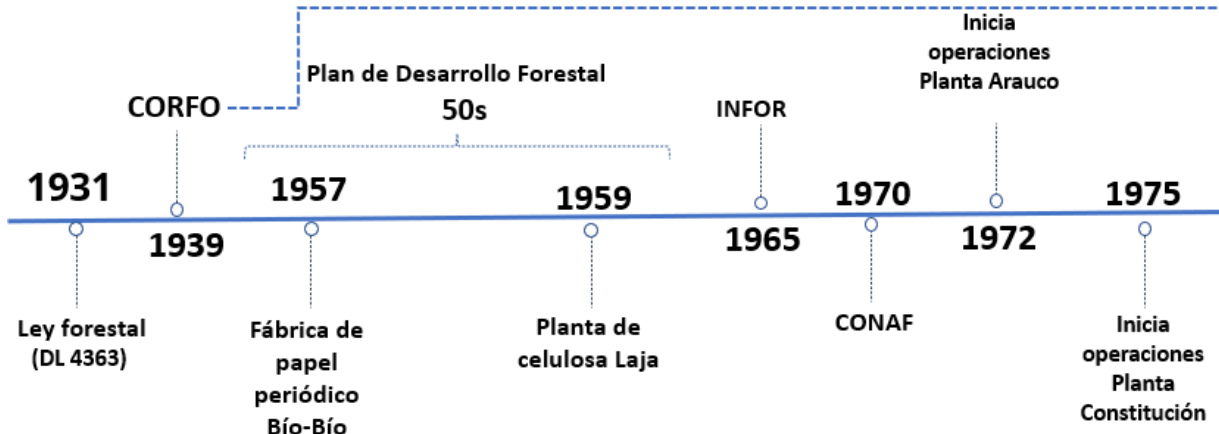


Fuente: elaboración propia con base en datos del World Development Indicators.

Anexo 2 Principales instrumentos e intervenciones de política pública (1930-1973)

Producción nacional protegida a través de:

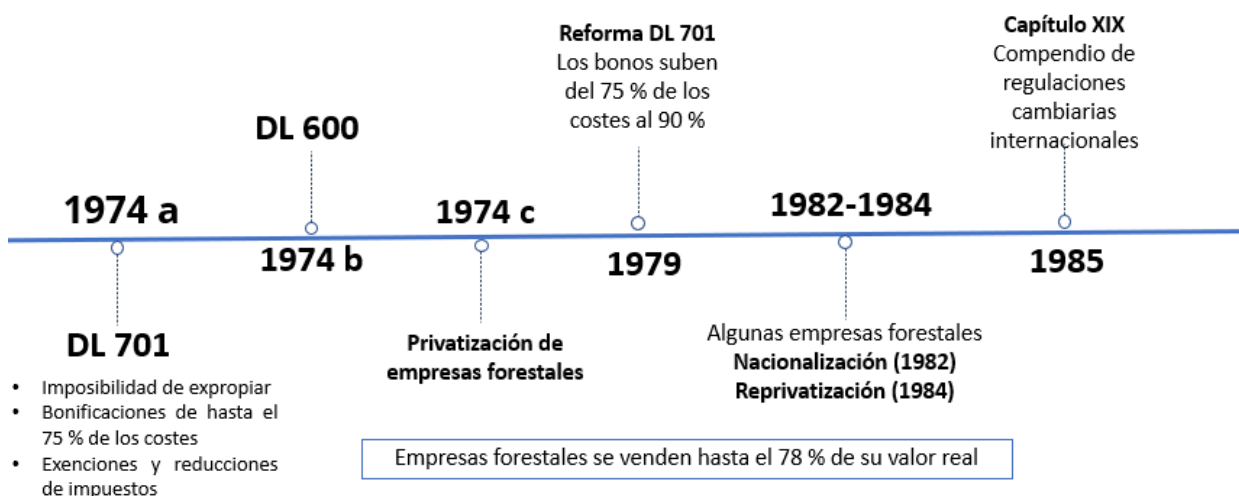
- Arancel nominal cercano al 116 % para la importación de muebles y productos de madera, y 128 % a productos de papel
- Excepciones arancelarias para la importación de algunas máquinas y equipos
- Prohibición de exportar trozas y un engorroso sistema de certificación de calidad



Anexo 3 Principales instrumentos e intervenciones de política pública (1973-1990)

Fomenta las exportaciones y la producción nacional a través de:

- Levantamiento de la prohibición de exportar trozas
- Reducción de barreras y aranceles de importación



Analyzing energy deprivation for cooking in Argentina and Brazil

Analizando la privación de energía a la hora de cocinar en Argentina y Brasil

María IBÁÑEZ-MARTÍN
Maria.ibanez@uns.edu.ar
National University
of the South and Institute
of Economic and Social
Research of the South
(IIESS, UNS-CONICET)
(Argentina)

Yormy Eliana MELO
yemelop@gmail.com
Federal Fluminense University
(Brazil)

María Florencia ZABALOY
florencia.zabaloy@uns.edu.ar
National University of the
South and National Council
for Scientific and Technical
Research of Argentina
(CONICET)
(Argentina)

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. What is energy poverty?**
 - 2.1. The choice of cooking fuel: background**
 - 2.2. Data and trends in household cooking fuel use**
- 3. Empirical approach**
 - 3.1. Household with energy deprivation for cooking: characterization**
 - 3.2. Logistic regression models**
- 4. Conclusions and discussion**
- 5. References**
- 6. Acronyms**

Analyzing energy deprivation for cooking in Argentina and Brazil

Analizando la privación de energía a la hora de cocinar en Argentina y Brasil

María IBÁÑEZ-MARTÍN
Maria.ibanez@uns.edu.ar
National University
of the South and Institute
of Economic and Social
Research of the South
(IIESS, UNS-CONICET)
(Argentina)

Yormy Eliana MELO
yemelop@gmail.com
Federal Fluminense University
(Brazil)

María Florencia ZABALOY
florencia.zabaloy@uns.edu.ar
National University of the
South and National Council
for Scientific and Technical
Research of Argentina
(CONICET)
(Argentina)

Cite as/citar como:

Ibáñez-Martín M, Melo YE, Zabaloy MF (2022). Analyzing energy deprivation for cooking in Argentina and Brazil. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):86-108.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.603

Abstract

Lack of access to clean cooking is one dimension of energy poverty that has called the attention of many international organizations and policymakers, due to the relevance of cooking, as an energy service, in the satisfaction of essential needs. The present paper has two central objectives: it intends to characterize the population with energy deprivation for cooking and detect if their characteristics are coincident in Brazil and Argentina, and it analyses whether the selection of traditional fuels for cooking is related to the presence of other socioeconomic deprivations. To fulfill these objectives, an analysis of descriptive statistics is performed, and logistic models are estimated during the period 2004-2014.

From the descriptive analysis, it is found that the socioeconomic characteristics of the population that presents energy deprivation in cooking are markedly different from those that are not deprived in this dimension. In turn, there is a strong dependence between the multidimensional deprivations and energy poverty in cooking.

Keywords: urban energy poverty, energy for cooking, logistic models, Brazil, Argentina.

Resumen

La falta de acceso a una cocina limpia constituye una dimensión de la pobreza energética que ha llamado la atención de muchas organizaciones internacionales y formuladores de políticas, debido a la relevancia de la cocina, como servicio energético, en la satisfacción de necesidades esenciales. Con este trabajo, se persiguen dos objetivos centrales: se pretende caracterizar a la población con carencia energética para cocinar y detectar si sus características son coincidentes en Brasil y Argentina; además, se analiza si la selección de combustibles tradicionales para cocinar se encuentra relacionada con la presencia de otras privaciones socioeconómicas. Para cumplir con dichos objetivos, se realiza un análisis de estadística descriptiva y se estiman modelos logísticos durante el período 2004-2014.

A partir del análisis descriptivo, se considera que las características socioeconómicas de la población que presenta carencia energética en la cocina se muestran marcadamente diferentes a aquella que no sufre carencia en esta dimensión. A su vez, existe una fuerte dependencia entre las privaciones multidimensionales y la pobreza energética en la cocina.

Palabras clave: pobreza energética urbana, energía para cocinar, modelos logísticos, Brasil, Argentina.

1 Introduction

Worldwide, there is an increasing concern about reducing energy poverty, especially since the promotion of the Sustainable Development Goals in 2015 by the United Nations. One of these goals emphasizes the need to reduce energy poverty and mitigate negative impacts on the environment.

The use of solid fuels (firewood, charcoal, and other traditional biomass)¹ for cooking is an indicator of energy poverty (Ekouevi & Tuntivate 2012). According to the International Energy Agency worldwide, 36 % of the population did not have access to clean cooking in 2017 and, in the case of Latin America, this percentage is 11 % (IEA 2019). This type of deprivation is a distressing and predominant phenomenon in developing countries, since it generates particles and gases that can have not only a considerable impact on global warming, but also on health. At the same time, these negative impacts on health tend to disproportionately affect women and children, as they spend more time in the household (IEA 2017).

In agreement with the energy balances, the consumption of firewood for cooking increased in 2018, concerning 2017 and 2016, in absolute terms in both Argentina and Brazil. However, the consumption of traditional fuels in the residential sector demonstrates a decreasing trend from 2004 to 2018 in both countries. The residential consumption of firewood, coal, kerosene, or burning of waste for cooking represents less than 1 % for 2018 in the case of Argentina, and 25 % in the case of Brazil.

This study has two central objectives: on the one hand, it intends to characterize the households that used solid fuels for cooking and detect if their characteristics are coincident in Brazil and Argentina; on the other hand, this study analyses whether the selection of traditional fuels for cooking food (firewood, coal, kerosene, or burning of waste) is related to the presence of other socioeconomic deprivations. To fulfill these objectives, the period between 2004 and 2014 is used to assess the trends of energy deprivation in cooking (one dimension of energy poverty) in both economies.

Few studies focus on energy poverty in urban households in Latin American countries from the perspective of the choice of cooking fuel. Argentina and Brazil were selected, because they are relatively large economies in South America (CEPAL 2019a) and concentrate a great part of their population in urban areas (Lattes 2001). In turn, according to Quiroga and Juncos Castillo (2020), both economies present significant levels of inequality and population in monetary and multidimensional poverty. Although some deprivations are dissimilar (mainly due to climatic differences), the characteristics and trends of poverty in Brazil and Argentina coincide (CEPAL 2019b). For example, the relative variation of household

1 Biomass or bioenergy use can be divided into two categories: traditional or modern. The first one refers to the combustion of biomass in such forms as wood, animal waste, and traditional charcoal. The second one includes liquid biofuels from bagasse and other plants, bio-refineries, biogas produced through anaerobic digestion of residues, wood pellet heating systems, and other technologies (IRENA 2021). In this paper, we focus on traditional biomass.

income in both economies during the period 2003-2014 was significant, with a reduction in monetary poverty and multidimensional poverty, with an important achievement in educational terms. Additionally, both countries present a severe difference between the first percentiles of the income distribution (CEPAL 2019b). Furthermore, both primary energy matrices are based predominantly on non-renewable energy sources, but at the same time there are a series of sensible differences between them (Núñez 2019, Del Valle Guerrero 2020). Particularly, Brazil has a greater penetration of renewable energies and diversification of energy sources compared to Argentina. For instance, in 2018 oil (32 %) and sugar cane products (18 %) are the predominant energy sources in Brazil, and together they account for 50 % of the matrix. On the other hand, oil and natural gas together represent 84 % of the Argentine energy matrix of 2018. As well, Argentina is a good reference for Brazil and South American countries in the use of cleaner energy sources for cooking (IEA 2020).²

These similarities and differences motivated the analysis of energy for cooking trends between urban areas in Argentina and Brazil. Some studies evaluate the choice of cooking fuels at the local or national level (Cardoso and González 2019, Caruana and Méndez 2019, Bravo *et al.* 2008, Heltberg 2004), but do not examine the use of energy for cooking in different South American countries. This paper contributes to the knowledge about the population that presents energy deprivation in cooking for both countries and the comparison between them, since it allows its socioeconomic characterization and its comparison with the non-private group.

The paper is structured as follows: first, a discussion about the concept of «energy poverty» is presented, including the choice of cooking fuel and the evolution of the energy sources used in the household's sector in Argentina and Brazil; in the followed section, a descriptive analysis of energy-deprived households in Argentina and Brazil is performed. Then, in the fourth section, logistics models are estimated with the objective to analyze the relationship between multidimensional deprivation and one dimension of energy poverty. Finally, in the last section, a discussion and conclusions are provided.

2 What is energy poverty?

In the literature, there are several studies about energy poverty (Boemi & Papadopoulos 2019, Castaño-Rosa *et al.* 2019, Day *et al.* 2016, González-Eguino 2015) and different definitions of the phenomenon. Consequently, as there is no consensus, it is important to clarify the perspective from which energy poverty will be studied in this paper.

2 <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-clean-cooking>.

At the beginning of the literature, the concept of «energy poverty» was associated with fuel poverty. This notion represents a situation in which a household cannot afford the necessary fuel, to maintain the heat or temperature that provides thermal comfort to its members (Lewis 1982, in García Ochoa 2014). However, over the years, the focus turned from fuel poverty to energy poverty. At this point, the simplest definitions of energy poverty emphasized the lack of energy access, particularly to modern and clean energy; for instance, electricity, natural gas, liquefied petroleum gas (LPG), and biogas (OECD/IEA 2017, p. 21). Consequently, energy poverty was associated with the use of traditional fuels, such as garbage, manure, organic waste, coal, wood, and kerosene.

Likewise, there are broader definitions of energy poverty, as the one proposed by the European Energy Poverty Observatory. This institution states that energy-poor households are those that experience inadequate levels of energy services, due to a combination of high energy expenditure, low income, inefficient buildings, and appliances and specific energy needs of the household.³ However, the most complex definitions are those that incorporate elements such as subjectivity and the temporal space dimension of satisfaction (PNUD 2018). Day *et al.* (2016) proposed a complex definition based on the Capabilities approach. For these authors, energy poverty is an inability to realize essential capabilities as a direct or indirect result of insufficient access to affordable, reliable, and safe energy services, and taking into account available reasonable alternative means of realizing these capabilities. This definition highlights that energy is necessary to develop various capacities, including but not limited to health problems. In addition, the central role of energy services is recognized, but none particularly is mentioned; thus, the definition is broad enough to adapt to different situations.

In general, the broad definitions emphasize the concept of energy services rather than energy as a good. This is because people do not demand energy, but rather energy services, such as heating, cooking, lighting, refrigeration, etc., because that energy is not an end in itself, but it is a means to meet fundamental needs (Fell 2017, Day *et al.* 2016, Bouille 2004). In this sense, the degree of coverage, quality, and cost of energy services are ultimately the determinants of human well-being. Therefore, energy poverty cannot be discussed without considering the link between energy services and energy. Energy services are those functions performed using energy which are means to obtain or facilitate desired end services or states (Fell 2017). In this context, the importance of technology in the satisfaction of energy services is highlighted. If households can access more efficient equipment, they can reduce energy consumption and, consequently, require a lower percentage of their income to meet their needs (Ochoa García 2014). For this reason, energy efficiency measures should be considered comple-

3 <https://www.energy-poverty.eu/about/what-energy-poverty>.

mentary to social security policies for reducing energy poverty (ENEA 2019).

As mentioned earlier, energy poverty cannot be defined only as the lack of access to energy since attributes such as the quantity and quality of energy matter. Thus, as shown in Figure 1, energy poverty can be defined as the lack of satisfaction of essential energy services for human life (cooking, heating, lighting, domestic hot water, and others), induced by a lack of access, quantity, and quality not only of energy, but also of equipment, which is caused by various factors, such as socioeconomic (insufficient level of income, or education), geographical (grid disconnection), building (type of construction, insulation in windows, etc.), and cultural (preferences for certain energy sources),⁴ which ultimately affects the level of well-being of household members. The advantage of mentioning well-being is that this definition is flexible to different conceptions. As an example, it would be compatible with Sen’s capabilities approach, understanding well-being as the ability (positive freedom) to be or to do (capability to functioning) and to choose the way of life.

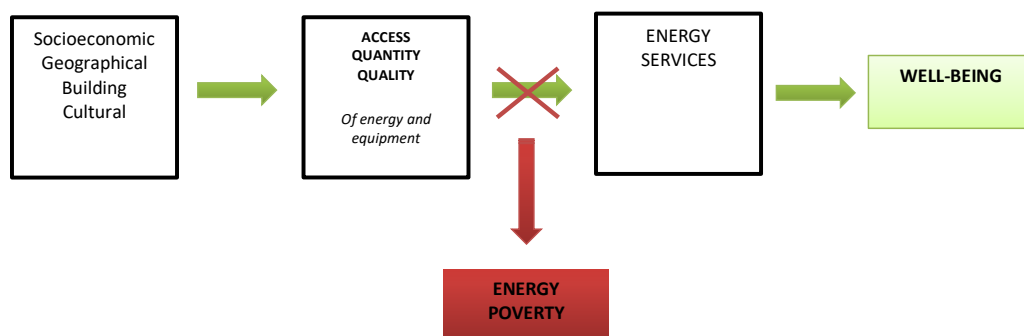


Figure 1

Concepts and relations with Energy Poverty

Source: own elaboration.

Within this broad definition of energy poverty, energy deprivation for cooking can be considered a dimension of the phenomenon, which is multidimensional. Additionally, the relationship of this deprivation with other socioeconomic deprivations can be analyzed with statistical data, to find empirical evidence that the definition of energy poverty in theoretical terms, as a multidimensional phenomenon, is valid.

2.1. The choice of cooking fuel: background

To measure energy poverty, it is desirable to have information on all household energy services. However, this research will focus exclusively on cooking due to two reasons. The first one is that cooking is one of the main energy services in the residential sector; in fact, it is the second most important energy use and it rep-

4 This list is not restricted but indicative since other factors may be included.

resented 29% of energy consumption in 2010 (Lucon *et al.* 2014, p. 681). In the case of Argentina, cooking is also the second most important energy use in households, as it represents approximately 17% of energy consumption (Secretaría de Energía 2020). Even though Brazil has developed useful energy balances, it does not include data on energy use by sector (MME & EPE 2018, p. 201). The other reason is related to data availability. As it will be explained in section 3, there is no available data on end-user services in developing countries, since the main official household surveys do not include questions related to other energy services.

Access to clean cooking is a central issue and different organizations are working on promoting this issue.⁵ At the same time, there are databases about clean cooking, such as the report of Regulatory Indicators for Sustainable Energy (RISE 2020), and the database of Access to clean cooking of the International Energy Agency (IEA 2019). According to the latter, worldwide in 2017, 36% of the population did not have access to clean cooking. For the Latin America region, this percentage is 11%, for Argentina less than 1% and for Brazil 4% (IEA 2019). In addition, 2,359 million people rely on biomass for cooking in the world, 56 million in Latin America, less than 1 million in Argentina and 9 million in Brazil (IAE 2019).

It is important to note that modern and non-polluting fuels are electricity, LPG, and biogas systems, or the efficient use of biomass. On the contrary, traditional fuels are garbage, manure, organic waste, coal, wood, and kerosene (PNUD 2018). Using traditional biomass or other traditional fuels represents a complex problem because it has significant climate, public health, economic and social impacts. Cooking with traditional energy sources (such as wood, dung, and charcoal) causes indoor air pollution and contributes to climate change in developing countries, because it generates relatively more Greenhouse Gases emissions than other fuels. In addition to the global environmental impact, indoor air pollution at household level is one of the largest contributors to disease and early mortality (RISE 2020). Women, children, and the elderly are the most exposed, resulting in respiratory infections, chronic obstructive pulmonary diseases, eye problems, and lung cancer (IEA 2017). The transition from traditional biomass to clean fuels will empower women and girls, because they will gain time and reduce drudgery, by avoiding the collection of firewood (Lewis *et al.* 2017, in Rosenthal *et al.* 2018).

It is also relevant to discuss how the process of transition towards clean energy for cooking in households is. Generally, the energy ladder model is assumed (Masera 2000). This approach implies a simple progression from traditional to modern fuels as household income increases; that is, as families gain socioeconomic status, they abandon technologies that are inefficient, less costly, and more polluting (Masera 2000). Under this approach, there are

5 The Clean Cooking Alliance, The Clean Cooking Implementation Science Network, The Climate, and Clean Air Coalition and the Sustainable Energy for All.

three phases: the first one is characterized by universal reliance on traditional biomass; in the second, households use transition fuels such as kerosene, coal, and charcoal in response to higher incomes, urbanization, and traditional biomass scarcity; finally, in the third phase, households switch to LPG, natural gas, or electricity for cooking (Heltberg 2004).

However, the energy ladder model is not appropriate partly, because energy and energy consumers cannot be treated as independent technical, institutional, and economic systems, mostly in underdeveloped countries. It is important to link the practice of cooking with the material world, skills, competencies, and meaning ascribed by people who perform the task (Herington *et al.* 2017). The transitions from traditional to modern energy sources are haphazard, incremental, and typically involve multiple stoves. Because of this, some authors use the term «fuel stacking», and it implies that people will often use several cooking technologies or operate modern stoves only on special occasions (Herington *et al.* 2017).

Regarding estimations of the fuel choice for cooking, there are several research studies in the literature. Rahut *et al.* (2019) studied the variables that influence the choice of cooking fuel in households of rural Pakistan. The authors found that households with higher income and assets and with an educated head tend to use clean and modern fuel, such as natural gas. Paudel *et al.* (2018) found that households with residence in urban areas, availability of electricity, higher wealth, high education, married status, and separate cooking places are likely to use LPG in Afghanistan. Özcan *et al.* (2013) analyzed economic and socio-demographic factors which affect energy choices in households in Turkey. The authors found that the monthly income of households and ages of members have a significant effect on energy choices. Gupta & Köhlin (2006) investigated the demand for firewood, coal, kerosene, and LPG in households in Kolkata, India. They found that household expenditure is significant in explaining the urban fuel choice (except for dung), the size of the household is more significant for electricity, LPG demand is sensitive to kerosene price, kerosene demand is sensitive to coal price, and coal and firewood have negative cross-price elasticities indicating complementarity.

Rosenthal *et al.* (2018) studied households in a group of 40 low and middle-income countries and they detected that the programs using LPG stoves and fuel will yield greater reductions in both DALYs and Global Warming Commitment than those using improved biomass stoves. Masera *et al.* (2000) analyzed the energy ladder model for a village and four states of Mexico. The author found that in rural areas the fuel switching process is a multiple fuel cooking or fuel stacking process of both firewood and LPG. Heltberg (2004) studied the determinants of household fuel use and fuel switching

in Brazil, Ghana, Guatemala, India, Nepal, Nicaragua, South Africa, and Vietnam. His results show that electrification, per capita expenditures, education, and tap water are associated with a statistically significant reduction in the probability of using only solid fuels. One year later, Heltberg (2005) analyzed patterns of fuel use, fuel spending, and fuel switching in Guatemala, finding that income or expenditures induce fuel switching in urban areas, whereas fuel stacking is more common in rural areas. In addition, the fuel choice is influenced by education, electrification, ethnicity, prices, and region of residence (Heltberg 2005).

The choice of cooking fuel is a relevant aspect to understand one of the dimensions of energy poverty and trends of different energy uses. It should be noted that it is not the objective of this paper to evaluate energy poverty from the consumption perspective but to analyze the characteristics of households without access to clean energy sources for cooking in Argentina and Brazil.

2.2. Data and trends in household cooking fuel use

Before analyzing the energy sources used for cooking in Argentina and Brazil, it is important to have an overview of the energy consumption matrix of the residential sector in both countries. As can be seen in Figure 2, the household sector of both countries uses the same energy sources, but in different proportions. In the case of Argentina, natural gas is the principal energy source, followed by electricity and LPG. In Brazil, the lead position is for electricity, followed by LPG and firewood. In both economies, electricity consumption increases during the period analyzed. In addition, the relative share of firewood over the total consumption of the residential sector decreased slightly in Brazil over the last five years.

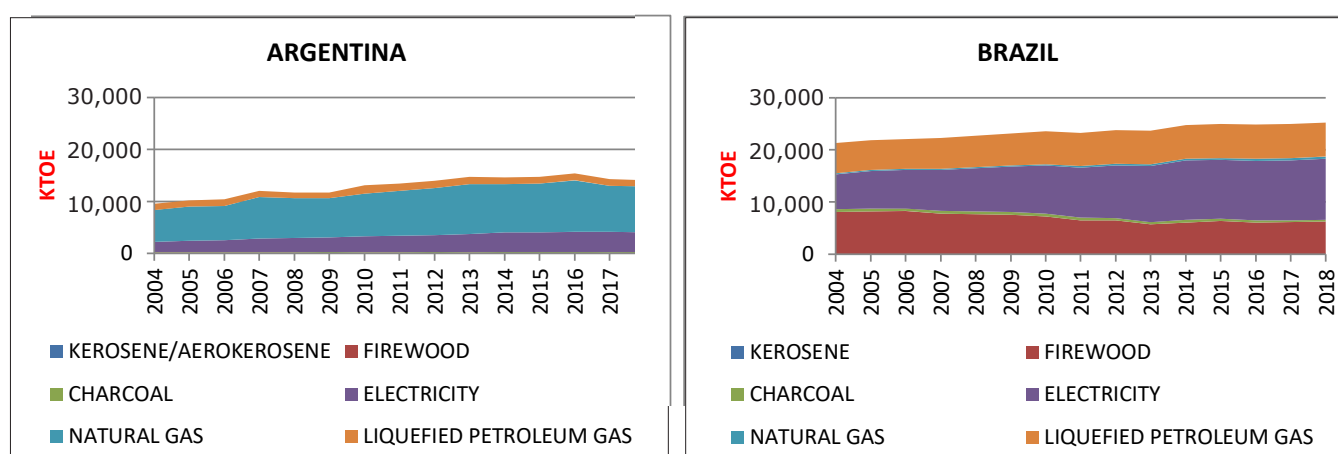


Figure 2
Residential energy consumption by energy source in the period, 2004-2018
Source: own elaboration based on the National Energy Balances from the Secretary of Energy and the Energy Research Company (EPE, as per its initials in Portuguese).

As mentioned previously, there are three phases that a household goes through as income increases and three types of fuel: traditional, transition, and modern. As can be seen in Table 1, in 2004, Argentina had 97 % of energy consumption from modern fuel, whereas Brazil had only 60 %. This situation improved in 2008, as Argentina increased modern fuel consumption up to 98 % and kept this participation also in 2014 and 2018. An improvement can be seen over the years for the case of Brazil. In 2008, the consumption of modern fuels rose to 64 %, then it increased up to 73 % in 2014 and up to 74 % in 2018. In conclusion, households in Brazil present severe energy deprivations in the selection of fuels to satisfy their energy services. However, it has shown a deeper improvement in the period under study.

| Type of fuel | 2004 | | 2009 | | 2014 | | 2018 | |
|--------------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | Argentina | Brazil | Argentina | Brazil | Argentina | Brazil | Argentina | Brazil |
| Traditional (TS)* | 3 % | 40 % | 2 % | 35 % | 2 % | 27 % | 2 % | 26 % |
| Traditional ¹ | 1 % | 38 % | 1 % | 33 % | 1 % | 25 % | 1 % | 25 % |
| Transition ² | 2 % | 2 % | 1 % | 3 % | 1 % | 2 % | 1 % | 1 % |
| Modern (MS) ³ | 97 % | 60 % | 98 % | 65 % | 98 % | 73 % | 98 % | 74 % |

¹ Firewood; ² Kerosene, Aero-kerosene and Charcoal; ³ LPG, Natural Gas and Electricity.

* Although traditional, transitional, and modern fuels are distinguished in the literature, in this paper, both the traditional and transitional categories will be considered traditional.

Table 1

Energy sources by type of fuel according to the development phase

Source: own elaboration based on the National Energy Balances from the Secretary of Energy and the Energy Research Company (EPE, as per its initials in Portuguese).

3 Empirical approach

3.1. Household with energy deprivation for cooking: characterization

Although most urban households in Argentina and Brazil use modern energy sources, some households still depend on firewood and charcoal for cooking. In this paper, the demographics, and dwelling characteristics in urban households in Argentina and Brazil are examined in two subgroups: households using traditional energy sources for cooking (TS) (kerosene, firewood, coal, burning garbage,⁶ etc.), and on those which use modern energy sources (MS) (natural gas, LPG, electricity). Depending on this division, the population subsets have distinctive characteristics.

For the case of Brazil, the data of cooking fuel households was extracted from National Household Sample Survey (PNAD, for its

6 In Brazil, the survey asked the family what fuel was most used for cooking, and the answer could be: gas cylinder, natural gas, electricity, firewood, and charcoal and others. Then, in Brazil, the traditional sources are only referred to firewood and charcoal.

acronym in Portuguese). The PNAD is a survey applied annually by the Brazilian Institute of Geography and Statistics since 1981 and aims to investigate the socioeconomic condition of the household.⁷

To evaluate the situation in Argentina, the Permanent Household Survey (EPH, for its acronym in Spanish) was used. The EPH has been carried out in Argentina since 1973 by the National Institute of Statistics and Censuses (INDEC, for its acronym in Spanish) with a quarterly frequency. It is carried out in households (INDEC 2018).

The analysis periods are 2004, 2009 and 2014, because, in the first place, the objective is to estimate the evolution of energy deprivation, as one dimension of energy poverty, for cooking. Secondly, it is evident that some indicators selected for the characterization of the population should show some rigidity in the short term. Third, the Brazilian government established in 2003 a regulatory framework in the LPG sector that gave priority to the consumer's well-being (ANP 2019). Therefore, an analysis in 2004 would capture this regulatory change. Meanwhile, in 2004, the Social Gas Cylinder Plan⁸ for Buenos Aires city was implemented. By the end of 2008, the National Program on Household Consumption of Bottled Liquefied Petroleum Gas was created (GNESD 2014, p. 16). In this sense, analyzing the 2009 period may reflect the effects of the program in lower use of solid fuels. Also, 2009 and 2014 periods are important to analyze due to the declination of GDP in Brazil and Argentina (CEPAL 2009, CEPAL 2014), which had negative impacts on income and employment. Additionally, in both countries there are difficulties to address the issue after 2015: in Brazil, the methodology of the survey changed, affecting the answer about the use of fuels for cooking, while in Argentina the microdata for 2015 and 2016 are not available and are not comparable since the sample selection changed. Thus, this study only focused on the period from 2004 to 2014.

The central hypothesis of this research is that the two subsets of populations not only differ in the fuel used for cooking, but also in the presence of multidimensional deprivations. To analyze this aspect, a series of socioeconomic characteristics are examined. The definition of each of them can be found in Table 2.

As can be seen in Table 3, over the years, households using traditional energy sources (TS) have reduced their presence at the national level in both countries. In 2004, around 2.25 % of households were in energy deprivation for cooking in Argentina, and around 1.87% in Brazil. However, by the end of the period, this proportion is reduced by almost two percentage points in Argentina, and less than one percentage point in the case of Brazil.

When analyzing the proportion of individuals living in households at risk of monetary poverty in each population subset, there is a substantial difference between them in both countries. Thus, in Argentina, approximately 80 % of the households that used tradi-

7 For more information, please refer to <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>.

8 With the aim of subsidizing the price of 10 kg LPG gas cylinders for low-income households with no access to clean energy sources.

| Variables | Description |
|-------------------------------------|--|
| Female-headed households | Dummy that takes the value of 1 if the household head is female, 0 otherwise (base category) |
| Risk of monetary poverty | Dummy that takes the value of 1 if the disposable income of the person or household is less than 60 % of the median national income, 0 otherwise (base category) |
| Home educational climate | Maximum level of education achieved by the household head |
| Low | Completed primary education |
| Middle | Completed secondary education |
| High | Assisted or completed higher education (base category) |
| Sanitary sewage | |
| General network | Sewer collection network, septic tank connected to sewage or rainwater collection system (base category) |
| Septic tank not connected or others | Septic tank not connected to collection network and other traditional forms: rudimentary pit, ditch, channeled directly into a river, lake or sea and others (dummy that takes the value of 1, 0 otherwise) |
| Build quality | |
| Poor materials | Dummy that takes the value of 1 if the household has rigged wood, rustic material as adobe, reused wood, leaves of palm and other materials are predominant in the walls (Brazil) or dirt or loose bricks in the floor (Argentina) |
| Non-poor materials | Brick is the predominant material in the walls (Brazil) or mosaic, tile, wood, ceramic, carpet, cement, fixed brick in the floor (Argentina) (base category) |
| Water network | |
| General distribution network | Households have access to a general distribution network to be provided with water (base category) |
| Well, nascent, other | Households have access to a well or spring to be provided with water (dummy that takes that value of 1, 0 otherwise) |
| Age of the household head | Age of the household head |
| Household size | Number of household members |
| Monoparental household | Dummy that takes the value of 1 if the head household does not have a spouse, 0 otherwise (base category) |

Clarification: Table 3 shows the situations in which deprivation is verified, that is, when the dichotomous variables listed here take a value of 1.

Table 2

Definition of variables included in the descriptive analysis and in the logit model

Source: own elaboration

tional sources for cooking are also exposed to monetary poverty, while only 30 % of the households that did not use solid fuels showed monetary poverty. The coincidence of both deprivations decreases towards the end of the analyzed period. In Brazil, the population exposed to monetary poverty risk reached 61 % in 2004 but decreased over time.

Regarding the gender issue, in Argentina, this energy deprivation is more frequent in households with a female head of household. The opposite situation is verified in Brazil.

In turn, in Argentina, the average age of the household head is lower in energy-deprived households, while in Brazil, the average age of the household head is higher in energy-deprived households.

| Variables | 2004 | | | | 2009 | | | | 2014 | | | |
|-----------------------------------|--------------------|--------|-----------------------|--------|-------------------|--------|-----------------------|--------|--------------------|--------|-----------------------|--------|
| | Argentina | | Brazil | | Argentina | | Brazil | | Argentina | | Brazil | |
| | <i>n</i> = 376,475 | | <i>n</i> = 39,688,728 | | <i>n</i> = 48,785 | | <i>n</i> = 46,088,555 | | <i>n</i> = 361,354 | | <i>n</i> = 53,951,586 | |
| | TS | MS | TS | MS | TS | MS | TS | MS | TS | MS | TS | MS |
| <i>Proportion</i> | 2.0 % | 98.0 % | 1.9 % | 98.1 % | 1.0 % | 99.0 % | 1.1 % | 98.9 % | 0.4 % | 99.6 % | 0.5 % | 99.5 % |
| Gender for household head | | | | | | | | | | | | |
| Female | 51.7 % | 47.6 % | 75.2 % | 71.0 % | 51.5 % | 47.0 % | 67.9 % | 63.7 % | 53.7 % | 47.8 % | 59.8 % | 58.7 % |
| Male | 48.3 % | 52.4 % | 24.8 % | 29.0 % | 48.5 % | 53 % | 32.1 % | 36.3 % | 46.3 % | 52.2 % | 40.2 % | 41.3 % |
| Monetary poverty risk | 82.0 % | 28.9 % | 60.7 % | 26.8 % | 80.2 % | 28.0 % | 55.9 % | 25.1 % | 51.4 % | 26.5 % | 46.9 % | 24.9 % |
| Home educational climate | | | | | | | | | | | | |
| Low | 15.0 % | 2.6 % | 94.9 % | 63.3 % | 15.2 % | 2.4 % | 94.1 % | 56.2 % | 9.9 % | 1.7 % | 90.0 % | 51.8 % |
| Middle | 57.9 % | 29.7 % | 4.5 % | 24.0 % | 56.7 % | 26.0 % | 4.3 % | 28.6 % | 40.3 % | 22.6 % | 7.4 % | 29.7 % |
| High | 27.1 % | 67.8 % | 0.6 % | 12.6 % | 28.1 % | 71.7 % | 1.6 % | 15.3 % | 49.8 % | 75.7 % | 2.6 % | 18.5 % |
| No Sewer | 64.0 % | 12.6 % | 64.1 % | 30.5 % | 57.7 % | 10.8 % | 68.1 % | 29.8 % | 29.8 % | 8.4 % | 69.3 % | 26.4 % |
| Poor build quality | 25.5 % | 1.2 % | 22.4 % | 6.9 % | 30.9 % | 1.0 % | 20.3 % | 5.4 % | 15.3 % | 0.6 % | 20.6 % | 4.3 % |
| No access to water | 64.9 % | 8.6 % | 6.5 % | 5.0 % | 58.6 % | 6.2 % | 8.9 % | 5.4 % | 29.3 % | 3.8 % | 13.0 % | 5.1 % |
| Average age of the household head | 46 | 50.3 | 51 | 47 | 46 | 50 | 54 | 48 | 47 | 52 | 57 | 49 |
| Household size average | 7 | 4 | 4 | 3 | 6 | 4 | 4 | 3 | 5 | 4 | 3 | 3 |
| Monoparental household | 31.1 % | 27.8 % | 29.7 % | 32.9 % | 40.9 % | 29.3 % | 33.4 % | 34.8 % | 46.0 % | 31.2 % | 39.6 % | 37.5 % |

Table 3

Characterization of two subgroups (TS and MS) of the population in Brazil and Argentina – 2004, 2009, and 2014

Source: own elaboration based on EPH and PNAD.

In both countries, the average number of members is higher in homes that use traditional fuels for cooking.

When analyzing housing deprivations, interesting differences are seen between the two subgroups studied. Households in energy-deprived conditions have a greater presence of other types of deprivation in the housing dimension, such as lack of bathrooms, water, sewers and the presence of dirt floor or loose brick. In Brazil, the waste collection system in energy deprived households is not fully supplied; nonetheless, more than 90 % of non-energy-deprived households have access to a proper infrastructure of waste systems. At the same time, the sewage system is extremely different between the subgroups. On the contrary, the roofing material and water access are homogeneous.

Finally, the educational climate of the household⁹ is markedly different between the two population subsets. In Argentina, households with energy deprivation for cooking have (mostly) a medium educational climate while in Brazil a low educational climate prevails. In both countries, a high educational climate is the most recurrent in households that use modern sources for cooking.

The comparison of statistics would seem to indicate that energy deprivation for cooking occurs in households with the presence of other types of multidimensional deprivation, consistent with the definition of energy poverty adopted in this paper. It is worth remembering that energy deprivation in cooking is a dimension of energy poverty. Thus, it is worth analyzing which are the socioeconomic factors that affect energy deprivation for cooking in both economies and what is their incidence. To answer this question, it was decided to estimate logistic regression models to assess whether the presence of other types of deprivation in relevant areas of social life explains the likelihood of a household being energy deprived for cooking.

3.2. Logistic regression models

Logistic regression models are used when the problems or situations under study are characterized by categorical variables that do not satisfy the continuity assumption (Williams 2006). The problem addressed in this paper is under this condition, since being energy deprived for cooking or not is a dichotomous issue: deprivation involves using traditional fuels to cook food.

The objective of the logistic models is to estimate the probability of an event after the explanatory variables selected and the values they take (Liao 1994). Then, these models allow estimating the relationship between social and economic factors and the probability of using traditional sources for cooking in Argentina and Brazil. This type of model assumes that the logarithm of the odds ratio is linearly related to the return variables. The model can be defined as a linear function of the explanatory variables incorporated, which forms a vector of k -dimensions (Gujarati & Porter 2009) and takes the following form:

$$\text{logit}(p_i) = \ln\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_{1,i} + \beta_2 X_{2,i} + \dots + \beta_k X_{k,i}$$

Where the parameters that accompany the explanatory variables are estimated through maximum likelihood and represent the probability that the event will occur.

One of the objectives is to analyze whether the deprivations verified in households are explanatory or independent factors of the selection of the material for cooking. To fulfill this objective, it is appropriate to estimate logistic regression models.

9 The definition of this variable can be found in Table 2. The educational climate of the household refers to the level of schooling achieved by the head and its level is constructed based on the years of education.

In this context, the dependent variable is «type of fuel used for cooking», that takes value 1 when a household declares using predominant firewood, charcoal, or kerosene, or 0 otherwise. The coefficients of the model indicate, for example, whether the probability of belonging to an energy-deprived cooking household is positively or negatively related to the fact of having a woman as household head, of belonging to a low-income family, or of having a low educational climate at home.

The explanatory variables were selected based on the previous descriptive analysis of socio-demographic and economic characteristics of Brazilian and Argentinian households, and the literature review outlined in section 2.1. It is also important to highlight that the objective of the paper is to perform a comparative analysis between Brazil and Argentina, so the selection of variables was limited by the availability of comparable survey data from both countries.

It is recognized that the set of factors and deprivations that can influence the choice of cooking fuels is broader than the one selected. Affordability is a key issue in the energy deprivation in urban households (Belaïd 2017); however, the PNAD and EPH do not provide data on fuel prices for cooking and affordability can only be associate with income variables. Even though energy prices and subsidies are relevant when analyzing energy consumption choices, it is complicated to include a price variable in this study, because there would be an inconsistency, as the price would be a macroeconomic variable in a microdata base. Affordability has been recognized as an important factor of the use of energy for cooking in separate studies for Argentina (Bravo *et al.* 2008), and Brazil (Coelho & Goldemberg 2013, Pereira *et al.* 2016, Coelho *et al.* 2018, Gioda 2019), but has not been analyzed for both countries. In Argentina, energy subsidies have played an important role in expanding energy access in the period under analysis. However, there is a discussion about the distortions that this policy has generated. For example, the subsidy for electricity consumption in 2013 was relatively proportional with a pro-rich trend (Puig & Salinardi 2015) and in the period 2003-2014 the distribution of electricity and natural gas subsidies was biased towards upper and middle income (Hancevic *et al.* 2016).

The results of the estimated logistic models for each temporary sub-period for Argentina and Brazil can be seen in Table 4. Estimates show homogeneity in the statistical significance of the variables throughout the analyzed time periods. Social and economic deprivations seem to be explanatory factors of the choice of cooking fuels in both economies.

In the case of Argentina, belonging to families with household heads more advanced in age reduces the likelihood of families using traditional sources. This may suggest that young people facing economic difficulties use traditional fuels while old people use modern

energy sources (Muller & Yan 2018). These findings are in line with results from other countries (Gupta & Köhlin 2006, Farsi *et al.* 2007, Özcan *et al.* 2013). Nonetheless, in the case of Brazil, this effect is the opposite. Such results in Brazil may support the notion that the older household head has more difficulties with participation in formal labor.

In both countries, a single-parent household increases the probability of belonging to a household with energy deprivation for cooking in 2004, coinciding with Conde-Ruiz *et al.* (2020). However, in 2009 and 2014, a negative relationship in Brazil was found. This could be explained by the social policies applied in the last two decades, with a focus on vulnerable populations.

The probability of households using traditional fuels for cooking seems to increase with housing deprivation (no sewer, no access to water, poor build quality...). The reason is that the dwelling characteristics are frequently considered as proxies of a household's

| Variables | 2004 | | 2009 | | 2014 | |
|-----------------------------------|----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Argentina | Brazil | Argentina | Brazil | Argentina | Brazil |
| Observations | 376,475 | 39,688,728 | 488,785 | 46,088,555 | 361,354 | 53,951,586 |
| Female-headed household | -0.113* (0.024) | -0.393* (0.004) | -0.185 (0.036) | -0.210* (0.003) | 0.231*** (0.055) | -0.027* (0.004) |
| Monetary poverty risk | 1.138* (0.033) | 1.208* (0.002) | 1.103* (0.049) | 1.160* (0.003) | 0.599* (0.065) | 0.770* (0.004) |
| Home educational climate – low | 1.537* (0.044) | 2.460* (0.014) | 1.632* (0.063) | 1.790* (0.011) | 1.404** (0.106) | 1.600* (0.012) |
| Home educational climate – middle | 0.483* (0.028) | 0.871* (0.015) | 0.808* (0.043) | 0.005 (0.013) | 0.408** (0.063) | 0.280* (0.014) |
| No Sewer | 0.893** (0.029) | 0.915* (0.003) | 0.662* (0.043) | 1.200* (0.003) | 0.631* (0.070) | 1.470* (0.000) |
| Poor build quality | 1.431* (0.034) | 0.918* (0.004) | 1.612** (0.0468) | 0.970* (0.003) | 1.982** (0.091) | 1.130* (0.005) |
| No access to water | 1.434* (0.030) | -0.288* (0.000) | 1.498* (0.0447) | 0.000 (0.005) | 1.278* (0.076) | 0.200* (0.006) |
| Age of the household head | -0.001*** (0.006) | 0.007* (0.006) | -0.001** (0.000) | 0.027* (0.008) | -0.000 (0.001) | 0.028* (0.00) |
| Household size | 0.140* (0.004) | 0.204* (0.006) | 0.0910 (0.006) | 0.130* (0.000) | 0.021 (0.013) | 0.097* (0.01) |
| Monoparental household | 0.178** (0.027) | 0.095* (0.004) | 0.604** (0.037) | -0.270* (0.004) | 0.478* (0.057) | -0.250* (0.000) |
| Constant | -6.323* (0.059) | -8.250* (0.010) | -6.760* (0.085) | -8.810* (0.012) | -6.065* (0.123) | -9.430* (0.010) |

*, **, *** Statistically significant variables at 1 %, 5 %, 10 % respectively. Standard deviations in parentheses

Table 4

Results of Logistic regression for Argentina and Brazil – 2004, 2009, 2014

Dependent variable: type of fuel used for cooking

Source: own elaboration based on EPH and PNAD, with STATA 14.

wealth and living conditions (Muller & Yan 2018). Moreover, the risk of monetary poverty has a positive and significant association with using traditional fuels for cooking in both countries. A household at risk of monetary poverty must allocate a higher percentage of the domestic budget to the purchase of LPG. In this sense, the lower-income households would substitute clean energy sources for cooking for firewood, because it is cheaper than LPG.

The variables associated with educational climate are significant for solid-fuel dependence in all periods analyzed for both countries. According to Salvia *et al.* (2018), households with higher educational levels tend to choose cleaner energy sources and, on the other hand, a greater educational background is positively related to higher income and hence, affordability and the opportunity cost of time.

The estimates indicate that female-headed households in Brazil have a lower probability of using traditional energy sources for cooking, which may be attributed to the higher opportunity costs of time for collecting firewood and charcoal. However, this effect is not found in Argentina. Thus, the existence of a gender effect in energy deprivation for cooking cannot be affirmed, although the need to delve into this aspect to draw a conclusion in this regard is acknowledged.

A household of larger size is more likely to depend on solid fuels in Brazil, which is consistent with the background (Özcan *et al.* 2013, Paudel *et al.* 2018, Choumert-Nkolo *et al.* 2019). The possible reason is that larger household size is often associated with low-income families (Wajnman 2007). This effect is not verified for Argentina.

Then, the results indicated that income is a relevant, but not the only, incident factor of the use of solid fuels in Argentina and Brazil. Opportunity costs are an important determinant in the household choice, which may be seen in the incidence of educational levels and the role of women as heads of households. Also, structural

| Variable | Argentina | Brazil |
|----------------------------------|-----------------|-----------------------|
| Single parent household | Positive | Negative (2009, 2014) |
| Housing deprivation | Positive | Positive |
| Risk of monetary poverty | Positive | Positive |
| Educational climate of household | Positive | Positive |
| Female-headed household | Not significant | Negative |
| Households size | Not significant | Positive |

Table 5
Summary of logistic model results – effects on the probabilities of belonging to household with energy deprivation in cooking
Source: own elaboration.

poverty, represented by dwelling characteristics, is significant to explain the use of traditional sources of energy for cooking. A summary of these results can be seen in Table 5.

In sum, the estimation of these simple models allows us to make a first approximation towards the explanatory factors (and their incidence) in a dimension of energy poverty, more precisely in the energy deprivation for cooking.

4 Conclusions and discussion

The aim of this paper was to assess one of the dimensions of urban energy poverty in Argentina and Brazil. An energy poor household is characterized by the lack of satisfaction of essential energy services for human life, induced by a lack of access, quantity, and quality not only of energy but also of equipment that ultimately affect the level of well-being of the household members. In this context, the cooking energy service becomes relevant, as it is one of the most important energy services in the residential sector.

Therefore, a descriptive and econometric analysis of the use of energy for cooking was performed. In this paper, only one dimension of energy poverty was evaluated, recognizing the limitation but identifying that the cooking energy service is one of the most relevant in the residential sector. Accordingly, it is defined that a household is energy deprived for cooking if it uses traditional energy sources for this purpose.

From the descriptive analysis, in both countries, energy-deprived households in cooking are characterized by less education of household heads, greater, and multiple housing deprivations and high exposure to monetary poverty. In Argentina, this type of household has a younger head and most frequently female (the contrary to Brazil).

Through the application of logistic models, it was found that education, monetary risk, and housing deprivation have a significant impact on energy deprivation for cooking in both countries. The main differences between the countries are that, in the case of Argentina, the gender of the household head and the household size are not significant variables in the analysis, whereas, in Brazil, they are. Moreover, the age of the household head is significant in both cases, but it has opposite impacts; more age increases the probability of energy deprivation in Brazil, while it decreases the likelihood of energy deprivation in Argentina.

It is clear from the analysis that there is a strong dependence between the existence of multidimensional deprivations and the choice of energy sources for cooking. From these results, the reflec-

tion regarding the approach to this problem arises: can the phenomenon of energy poverty be relieved by socioeconomic transversal action plans?

It is worth mentioning that this paper is a first approach on the subject and that it is necessary to strengthen the results presented, as well as the explanatory factors incorporated in the logistic models, as these are limited and other factors (cultural, ideological, family organization, and LPG prices, among others) may influence the choice of cooking fuel. However, the selection prioritizes the objective of comparability between countries and time periods. Consequently, this analysis should be further deepened in future research.

5 References

- AHMAD S, PUPPIM DE OLIVEIRA J (2015). Fuel switching in slum and non-slum households in urban India. *Journal of Cleaner Production* 94:130-136.
- ALEM Y, BEYENE A, KÖHLIN G, MEKONNEN A (2016). Modeling household cooking fuel choice: A panel multinomial. *Energy Economics* 59:129-137.
- ANP (2019). Nota Técnica No. 027. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
- BAHADUR D, BEHERA B, ALI A (2016). Household energy choice and consumption intensity: Empirical evidence from Bhutan. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 53:993-1009.
- BAIYEGUNHI L, HASSAN M (2014). Rural Household fuel energy transition: Evidence from Giwa LGA Kaduna State, Nigeria. *Energy for Sustainable Development* 20:30-35.
- BELAÏD F (2017). Untangling the complexity of the direct and indirect determinants of the residential energy consumption in France: Quantitative analysis using a structural equation modeling approach. *Energy Policy* 110:246-256. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2017.08.027>, access October 11, 2020.
- BOEMI SN, PAPADOPOULOS AM (2019). Energy poverty and energy efficiency improvements: a longitudinal approach of the Hellenic households. *Energy and Buildings*. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.05.027>, access October 11, 2020.
- BOUILLE D (2004). *Manual de Economía de la Energía*. IDEE/FB, San Carlos de Bariloche.
- BRAVO G, KOZULJ R, LANDAVERI R (2008). Energy access in urban and peri-urban Buenos Aires. *Energy for Sustainable Development* 12(4):56-72. https://www.researchgate.net/publication/239424300_Energy_access_in_urban_and_peri-urban_Buenos_Aires, access October 11, 2020.
- CARDOSO MB, GONZÁLEZ AD (2019). Residential energy transition and thermal efficiency in an arid environment of northeast Patagonia, Argentina. *Energy for Sustainable Development*, 50, 82-90. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2019.03.007>, access September 5, 2020.
- CARUANA MEC, MÉNDEZ FM (2019). La pobreza energética desde una perspectiva de género en hogares urbanos de Argentina. *SaberEs* 11(2):133-151.
- CASTAÑO-ROSA R, SOLÍS-GUZMÁN J, RUBIO-BELLIDO C, MARRERO M (2019). Towards a multiple-indicator approach to Energy Poverty in the European Union: A review. *Energy and Buildings* 193:36-48. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.03.039>, access September 5, 2020.
- CEPAL (2009). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/bp>, access January 11, 2020.

- CEPAL (2014). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/bp>, access January 11, 2020.
- CEPAL (2019a). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/125/S1901097_es.pdf access January 11, 2020.
- CEPAL (2019b). Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR: nuevos retos para economías en transición al desarrollo. Documentos de Proyectos, (LC/TS.2019/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44929/1/S1900762_es.pdf, access November 1, 2020.
- CHOUVERT-NKOLO J, COMBES P, LE ROUX L (2019). Stacking up the ladder: A panel data analysis of Tanzanian household energy choices. *World Development* 115:222-235.
- COELHO ST, GOLDEMBERG J (2013). Energy Access: Lessons learned in Brazil and perspectives for replication in other developing countries. *Energy Policy* 61: 1088-1096.
- COELHO S, PEREIRA A, TUDESCHINI L, GOLDEMBERG J (2018). The energy transition history of fuelwood replacement for liquefied petroleum gas in Brazilian households from 1920 to 2016. *Energy Policy* 123:41-52.
- CONDE-RUIZ JI, AYALA L, CANTÓ O, DE LA RICA S, FERNÁNDEZ M, GORJÓN L, LATORRE N, LÓPEZ LABORDA J, MUÑOZ A, LOMBARDÍA ONRUBIA J, MUÑOZ RODRÍGUEZ M, TORRES R (2020). Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del Covid-19 (n.º 2020-13). FEDEA.
- DAY R, WALKER G, SIMCOCK N (2016). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy* 93:255-264. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.019>, access June 5, 2020.
- DEL VALLE GUERRERO AL (2020). Repensar la integración energética sudamericana frente a la incertidumbre de la integración regional y la transición energética global. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 42:1-25.
- EKOUEVI K, TUNTIVATE V (2012). Household Energy Access for Cooking and Heating: Lessons Learned and the Way Forward. Washington, D.C.: World Bank.
- ENEA (2019). Position Paper on Energy Poverty in the European Union, January 2019. <http://enr-network.org/wp-content/uploads/ENERGYPOVERTY-EnRPositionPaper-Energypoverty-Jan-2019.pdf>, access June 5, 2020.
- ENERGY SECTOR MANAGEMENT ASSISTANCE PROGRAM (ESMAP). REGULATORY INDICATORS FOR SUSTAINABLE ENERGY (RISE) (2020). Sustaining the Momentum. Washington, DC: World Bank. <https://rise.esmap.org/reports>, access October 10, 2020.
- FARSI M, FILIPPINI M, PACHAURI S (2007). Fuel choices in urban Indian households. *Environment and Development* 12(06):757-774.
- FELL MJ (2017). Energy services: A conceptual review. *Energy research & social science* 27:129-140. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.02.010>, access September 5, 2020.
- GARCÍA OCHOA R (2014). Pobreza energética en América Latina, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36661/S2014039_es.pdf, access June 5, 2020.
- GIODA A (2019). Residential fuelwood consumption in Brazil: Environmental and social implications. *Biomass and Bioenergy* 120:367-375.
- GNESD (2014). Energy poverty in developing countries' urban poor communities: assessments and recommendations. Urban and Peri-Urban energy access. Global Network on Energy for Sustainable Development.
- GONZÁLEZ-EGUINO M (2015). Energy poverty: An overview. *Renewable and sustainable energy reviews* 47:377-385. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.03.013>, access September 5, 2020.
- GUJARATI D, PORTER D (2009). *Econometría*. McGraw Hill, México.
- GUPTA G, KÖHLIN G (2006). Preferences for domestic fuel: analysis with socio-economic factors and rankings in Kolkata, India. *Ecological Economics* 57(1): 107-121. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2005.03.010>, access September 6, 2020.

- HANCEVIC P, CONT W, NAVAJAS F (2016). Energy populism and household welfare. *Energy Economics* 56:464-474. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2016.03.027>, access September 6, 2020.
- HELTBERG R (2004). Fuel switching: evidence from eight developing countries. *Energy Economics* 26:869-887.
- HELTBERG R (2005). Factors determining household fuel choice in Guatemala. *Environment and development economics* 10(3):337-361. <https://www.jstor.org/stable/44379145>, access September 5, 2020.
- HERINGTON MJ, LANT PA, SMART S, GREIG C, VAN DE FLIERT E (2017). Defection, recruitment and social change in cooking practices: Energy poverty through a social practice lens. *Energy research & social science* 34:272-280. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.001>, access September 5, 2020.
- HOSIER R, DOWD J (1987). Household Fuel Choice in Zimbabwe: An Empirical Test of the Energy Ladder Hypothesis. *Resources and Energy* 9:347-361.
- IBÁÑEZ MARTÍN MM (2018). Exclusión social: los desafíos de su conceptualización y medición. Una propuesta desde un enfoque axiomático. Aplicación para Argentina. Phd thesis in Economics, Universidad Nacional del Sur. <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4475>, access September 5, 2020.
- IEA (2017). *Energy Access Outlook*. París: WEO e STO.
- IEA (2019). Sustainable Development Goal 7, Access to clean cooking. París: WEO e STO. <https://www.iea.org/sdg/cooking/>, access October 10, 2020.
- IEA (2020). Access to clean cooking. <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections/access-to-clean-cooking>, access October 11, 2020.
- IRENA (2021). Bioenergy. <https://www.irena.org/bioenergy>, access April 10, 2021.
- ISRAEL D (2002). Fuel choice in Developing countries: Evidence from Bolivia. *Economic Development and Cultural Change* 50(4):865-890.
- LATTES A (2001). Población urbana y urbanización en América Latina. *La ciudad construida* 49:49-77. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43655.pdf>, access November 1, 2020.
- LI K, LLOYD B, LIANG XJ, WEI YM (2014). Energy poor or fuel poor: What are the differences? *Energy Policy* 68:476-481. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.11.012>, access September 6, 2020.
- LIAO TF (1994). Interpreting probability models: Logit, probit and other generalized linear models (Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, series no. 07-101). Sage, Thousand Oaks (California).
- LUCON O, ÜRGE-VORSATZ D, ZAIN AHMED A, AKBARI H, BERTOLDI P, CABEZA LF, EYRE N, GADGIL A, HARVEY LDD, JIANG Y, LIPHOTO E, MIRASGEDIS S, MURAKAMI S, PARIKH J, PYKE C, VILARIÑO MV (2014). Buildings. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer O, Pichs-Madruga R, Sokona Y, Farahani E, Kadner S, Seyboth K, Adler A, Baum I, Brunner S, Eickemeier P, Kriemann B, Savolainen J, Schlömer S, Von Stechow C, Zwickel T, Minx JC (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter9.pdf, access September 6, 2020.
- MARCHAND R, GENOVESE A, KOH SL, BRENNAN A (2019). Examining the relationship between energy poverty and measures of deprivation. *Energy Policy* 130:206-217. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.03.026>, access September 6, 2020.
- MASERA OR, SAATKAMP BD, KAMMEN DM (2000). From linear fuel switching to multiple cooking strategies: a critique and alternative to the energy ladder model. *World development* 28(12):2083-2103.
- MME, EPE (2018). Balanço Energético Nacional 2018. <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2018>, access August 10, 2020.
- MULLER C, YAN H (2018). Household fuel use in developing countries: Review of theory and evidence. *Energy Economics* 70:429-439.

- NÚÑEZ JA (2019). Cuando lo nuevo no acaba de nacer y lo viejo no termina de morir: un acercamiento al estudio de las matrices energéticas de Argentina y Brasil. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época* 10:1-13.
- OECD/IEA (2017). *Energy Access Outlook*. Paris: International Energy Agency.
- ÖZCAN KM, GÜLAY E, ÜÇDOĞRUK Ş (2013). Economic and demographic determinants of household energy use in Turkey. *Energy Policy* 60:550-557. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.046>, access September 6, 2020.
- PAUDEL U, KHATRI U, PANT KP (2018). Understanding the determinants of household cooking fuel choice in Afghanistan: a multinomial logit estimation. *Energy* 156:55-62. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2018.05.085>, access September 6, 2020.
- PEREIRA A, TUDESCHINI L, COELHO S (2016). Evolution of the Brazilian residential carbon footprint based on direct. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 54:184-201.
- PINDYCK S, RUBINFELD L (1998). *Econometric Models and Economic Forecasts*. McGraw Hill, Inc., USA.
- PNUD (2018). *Pobreza energética: análisis de experiencias internacionales y aprendizajes para Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PUIG JP, SALINARDI LHA (2015). Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva. Documento de Trabajo, n.º 183, CEDLAS, La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/51280/Documento_completo_.pdf?sequence=1, access October 11, 2020.
- QUIROGA MV, JUNCOS CASTILLO LC (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Polis. Revista Latinoamericana* 55:1-29. <https://journals.openedition.org/polis/18799#text>, access November 1, 2020.
- RAHUT DB, ALI A, MOTTALEB KA, ARYAL JP (2019). Wealth, education and cooking-fuel choices among rural households in Pakistan. *Energy Strategy Reviews* 24:236-243. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.03.005>, access October 10, 2020.
- ROSENTHAL J, QUINN A, GRIESHOP AP, PILLARISSETTI A, GLASS RI (2018). Clean cooking and the SDGs: Integrated analytical approaches to guide energy interventions for health and environment goals. *Energy for Sustainable Development* 42:152-159. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2017.11.003>, access September 5, 2020.
- SALVIA A, ROBLES R, FACHAL MN (2018). Estructura sectorial del empleo, nivel educativo de la fuerza de trabajo y diferenciales de ingresos laborales en la Argentina (1992-2014). <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/60700>, access October 11, 2020.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA (2020). Balance Nacional de Energía Útil Residencial. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/energia/eficiencia-energetica/balance-nacional-de-energia-util/balance-nacional-de-energia-util-residencial>, access November 8, 2020.
- VELASCO MS (1996). La regresión logística. Una aplicación a la demanda de estudios universitarios. *Estadística Española* 38:193-217.
- WAJNMAN S (2007). Diferenciales de ingresos por sexo, composición de las familias y desigualdad del ingreso familiar en Brasil. *Notas de Población* 84:131-149. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12817/NP84wajnman.pdf?sequence=1>, access October 11, 2020.
- WILLIAMS R (2006). Generalized ordered logit/partial proportional odds models for ordinal dependent variables. *The Stata Journal* 6:58-82.
- WORLD BANK (2018). *Policy Matters. Regulatory Indicators for Sustainable Energy (RISE)*, Washington (USA).
- ZHANG X-B, HASSEN S (2014). Household fuel choice in urban China: A random effect generalized probit analysis. *Working papers in Economics* 595, Göteborg.

6 Acronyms

CEPAL: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (for its acronym in Spanish)

DALY: Disability Adjusted Life Years

EPE: Energy research company (for its acronym in Portuguese)

EPH: Permanent Household Survey (for its acronym in Spanish)

GDP: Gross domestic product

GHG: Greenhouse Gases

IEA: International Energy Agency

INDEC: National Institute of Statistics and Censuses (for its acronym in Spanish)

KTOE: kilotonnes of oil equivalent

LPG: Liquefied petroleum gas

MME: Ministry of Mines and Energy

MS: modern energy sources for cooking

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

PNAD: National Household Sample Survey (for its acronym in Portuguese)

PNUD: United Nations Development Programme (for its acronym in Spanish)

RISE: Regulatory Indicators for Sustainable Energy

TS: traditional energy sources for cooking

Cultura organizacional para el desarrollo social sostenible en microempresas Diseño de un instrumento para su evaluación

Perla Angélica PETRILLI-CAMBAMBIA
perlapetrilli@gmail.com
Instituto Tecnológico
Superior de Zongolica
(México)

Luis Gibrán JUÁREZ-HERNÁNDEZ
luisgibrán@cife.edu.mx
Centro Universitario CIFE
(México)

Sergio Raúl HERRERA-MEZA
sergioherrera@cife.edu.mx
Centro Universitario CIFE
(México)

Organizational culture for sustainable social development in microenterprises Design of an instrument for its evaluation

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Metodología**
 - 2.1. Tipo de estudio**
 - 2.2. Diseño del instrumento**
 - 2.3. Participantes**
 - 2.4. Revisión por expertos**
 - 2.5. Juicio de expertos**
 - 2.6. Aplicación de la prueba con un grupo piloto**
 - 2.7. Aspectos éticos**
- 3. Resultados**
 - 3.1. Diseño y revisión por expertos**
 - 3.2. Juicio de expertos**
 - 3.3. Grupo piloto**
- 4. Discusión**
- 5. Conclusión**
- 6. Bibliografía**

Cultura organizacional para el desarrollo social sostenible en microempresas

Diseño de un instrumento para su evaluación

Perla Angélica PETRILLI-CAMBAMBIA
perlapetrilli@gmail.com
Instituto Tecnológico Superior de Zongolica (México)

Luis Gibrán JUÁREZ-HERNÁNDEZ
luisgibrán@cife.edu.mx
Centro Universitario CIFE (México)

Sergio Raúl HERRERA-MEZA
sergioherrera@cife.edu.mx
Centro Universitario CIFE (México)

Organizational culture for sustainable social development in microenterprises

Design of an instrument for its evaluation

Citar como/cite as:

Petrilli-Cambambia PA, Juárez-Hernández LG, Herrera-Meza SR (2022). Cultura organizacional para el desarrollo social sostenible en microempresas. Diseño de un instrumento para su evaluación. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):110-129.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.659

Resumen

Los instrumentos para evaluar la cultura organizacional están orientados para analizarla desde un enfoque económico y se hace énfasis en que, principalmente, están dirigidos hacia pequeñas y medianas empresas. Por lo anterior, en el presente se diseñó y validó un instrumento para valorar la cultura organizacional de las microempresas hacia el desarrollo social sostenible. El instrumento se diseñó como rúbrica analítica e integró las dimensiones de planeación, liderazgo y bienestar. Posteriormente a su diseño, se revisó por 3 expertos y se evaluó por otros 21. Finalmente, se realizó el pilotaje del instrumento con microempresarios. La revisión y evaluación del instrumento reveló la pertenencia de ítems a las dimensiones y validez de contenido de estos (V de Aiken $> 0,75$, $VI > 0,65$ e $IVC > 0,80$). El pilotaje reveló que el instrumento posee un buen grado de comprensión para la población objetivo. Se concluye que el instrumento es pertinente y válido para el propósito que fue diseñado.

Palabras clave: cultura organizacional, desarrollo social sostenible, microempresas, rúbrica socioformativa, validez de contenido, juicio de expertos.

Abstract

The instruments to evaluate the organizational culture are oriented to analyze it from an economic perspective, and it is emphasized that they are mainly directed towards small and medium-sized companies. Therefore, at present an instrument was designed and validated to assess the organizational culture of microenterprises towards sustainable social development. The instrument was designed as an analytical rubric and integrated the dimensions of planning, leadership, and wellbeing. After its design, it was reviewed by 3 experts, and evaluated by 21 others. Finally, the instrument was piloted with micro entrepreneurs. The review and evaluation of the instrument revealed the belonging of items to the dimensions, and validity of their content (Aiken's $V > 0.75$, $VI > 0.65$, and $CVI > 0.80$). The piloting revealed that the instrument has a good degree of comprehension for the target population. It is concluded that the instrument is relevant and valid for the purpose for which it was designed.

Keywords: organizational culture, sustainable social development, microenterprise, socioformative rubric, content validity, expert judgment.

1 Introducción

La crisis presente a nivel económico, social y ambiental ofrece una oportunidad para la reflexión y el análisis del actuar de cada actor: Gobierno, empresas, sociedad civil, instituciones educativas, líderes sociales y familias (Tobón 2018, Jiménez *et al.* 2019, Juárez-Hernández *et al.* 2019) como pieza fundamental para el buen vivir; es decir, un bienestar que va más allá del aspecto económico al integrar, de manera holística, el aspecto social y ambiental (Villalba-Eguiluz y Pérez-De-Mendiguren 2019).

Por ello, producir cambios para mejorar las condiciones de vida coloca a las organizaciones en un punto clave, debido a que es, en estas, donde se vinculan y convergen los actores para las transformaciones que se requieren en la sociedad del conocimiento (Tobón 2017a, Carrillo-Punina y Galarza 2018, Juárez-Hernández *et al.* 2019), donde la cultura organizacional desempeña un papel crucial al proporcionar valores, principios y normas entre sus colaboradores (Peña *et al.* 2018, Ibarra-Michel *et al.* 2019). Esto genera un rumbo, sentido de pertinencia y compromiso, tanto dentro como fuera de la organización (Vargas *et al.* 2015, Reyes y Moros 2019), fortaleciendo la capacidad de adaptación de las empresas, al analizar sus oportunidades y desarrollar estrategias que hagan frente a las dificultades presentes (Cameron y Quinn 2006, Hernández *et al.* 2016, Ibarra-Michel *et al.* 2019).

La «cultura organizacional» es definida como el medio que orienta a quienes conforman una organización para el logro de los objetivos, al brindar un rumbo y acciones que seguir, que les permita un desempeño adecuado y óptimo acorde con la visualización de la empresa (Sanabria *et al.* 2019); donde los principales elementos que integran la cultura organizacional son los valores, la misión, la visión, las normas, la comunicación, la filosofía, las reglas y el clima organizacional (Loyo de Falcón 2015, Rivera *et al.* 2018). Acorde con el grado de integración, socialización, compañerismo y liderazgo, así como el aprendizaje organizacional (Ramírez y Dávila 2018, Rivera-Porras 2019), se desarrollará un tipo de cultura denominada como «exigente», como lo describe Carrillo-Punina y Galarza (2018), orientada a cumplir objetivos y ser competitivos; una cultura apática, aquella en la que se controla, con poca comunicación y orientación a las personas; una cultura paternalista, orientada al bienestar de los demás, antes que los resultados; una cultura integrativa, orientada a las personas, a los resultados y el afrontamiento de los cambios, o una cultura anómica, aquella en la que no hay interés e involucramiento.

Como puede observarse, la evaluación de la cultura organizacional es relevante, ya que permite a las organizaciones tener un marco de referencia sobre aquellos aspectos que generan un sen-

tido de pertinencia y compromiso para el logro de los objetivos de la empresa. En este sentido, el estudio de la cultura organizacional dentro de las organizaciones posee diversos acercamientos; de ellos es el específico a los aportes instrumentales para su evaluación.

A este respecto, destaca el Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) (Cameron y Quinn 2006), que consiste en un cuestionario de 24 ítems divididos en 6 dimensiones (características dominantes, estilo de liderazgo organizacional, gestión de los empleados, mecanismos de unión, énfasis estratégicos y criterios de éxito), orientadas hacia 4 tipos de cultura (de clan, de adhocracia, de jerarquía y de mercado). Es importante mencionar que, posteriormente, Sánchez (2017) tradujo y adaptó al español el instrumento, sin modificar sus dimensiones para ser aplicado en universidades mexicanas.

Otro instrumento utilizado para evaluar la cultura organizacional desde un enfoque del desarrollo organizacional y el capital humano es la Escala para la Caracterización de la Cultura Organizacional (ECCO) (Ramírez y Dávila 2018), elaborada en una escala de tipo Likert, desplegada en 54 reactivos divididos en 5 dimensiones (liderazgo, calidad total, misión, tecnología y adaptabilidad). Otro aporte es la Escala de Diagnóstico de la Cultura Organizacional (EDCO) (Robles *et al.* 2018), con la que se analiza la cultura desde el ámbito de la percepción de los trabajadores, desarrollada en siete dimensiones (involucramiento con el propósito, adaptabilidad, valores compartidos, orientación al equipo, normas, identidad y búsqueda del bienestar social). Finalmente, Bonavia *et al.* (2010) tradujeron al castellano el Denison's Organizational Culture Survey (DOCS), con el que se busca evaluar cómo la cultura influye en la efectividad organizacional, diseñada en una escala de Likert con 60 ítems orientados a 12 subescalas que forman parte de cuatro rasgos culturales (implicación, consistencia, adaptabilidad y misión).

Con los diferentes instrumentos analizados sobre la cultura organizacional, se busca evaluar cómo esta influye en la ventaja competitiva, la eficiencia, así como en la productividad, para crear un valor económico a la empresa sin considerar el valor ambiental y social, como empresas sostenibles (Flórez *et al.* 2018). Lo anterior resultante de las bases de las sociedades a lo largo de la historia ha sido el aspecto económico, el cual ha ocasionado los grandes problemas por los que atraviesa la humanidad, como la violencia, la pobreza o la contaminación, entre otros aspectos (ONU 2015). Dicha situación ha llevado a que las organizaciones tengan como meta o visión la búsqueda del crecimiento y desarrollo económico (Plasencia *et al.* 2018), en lugar de buscar el desarrollo de la humanidad en sus tres dimensiones: individual, social y ambiental (Tobón *et al.* 2015, Carrillo 2016, Hidalgo-Capitán *et al.* 2019).

Aunado a esto, la mayoría de los instrumentos se orientan a pymes (pequeñas y medianas empresas), dejando fuera a gran

parte de microempresas, las cuales aportan, aproximadamente, un 80 % a la economía en Latinoamérica (Dini y Stumpo 2019); por lo tanto, son las que pueden conducir hacia una transformación más rápida para la sostenibilidad (Morin *et al.* 2019). Acorde con lo anterior, se requiere el desarrollo de un instrumento con el cual analizar y orientar a los propietarios, gerentes o parte directiva de las microempresas hacia una cultura organizacional en la que se contemplen los retos de la sociedad del conocimiento, para gestionar el talento humano, mejorar las condiciones de vida y proteger al ambiente, en torno al desarrollo social sostenible (Tobón 2017a, Morin *et al.* 2019).

Por lo tanto, el presente estudio se enfocó en las siguientes metas: *a)* diseñar un instrumento para valorar en qué grado los propietarios de las microempresas implementan una cultura organizacional considerando los retos de la sociedad del conocimiento y el enfoque socioformativo; *b)* mejorar el diseño del instrumento con base en la revisión de expertos; *c)* analizar la validez de contenido del instrumento con un grupo de jueces expertos, para determinar su grado de relevancia y coherencia teórica, y *d)* determinar la comprensión y satisfacción del instrumento mediante su aplicación a un grupo piloto.

2 Metodología

2.1. Tipo de estudio

Se realizó un estudio instrumental, en el cual se contempla el desarrollo y diseño de un instrumento y el análisis de sus propiedades psicométricas (Ato *et al.* 2013, Montero y León 2002).

2.2. Diseño del instrumento

A partir del análisis de antecedentes instrumentales, se realizó la identificación de las dimensiones e indicadores inherentes al propósito de evaluación (Cruz-Avelar y Cruz-Peralta 2017). Este análisis también permitió identificar que no se contemplaban los retos de la sociedad del conocimiento y el desarrollo social sostenible.

Acorde con lo anterior, se diseñó un instrumento que integró el enfoque socioformativo y los retos de la sociedad del conocimiento, conformado por tres dimensiones, siendo la primera dimensión la planeación integrada por los indicadores que permiten al propietario o partes directivas de la organización considerar la dirección que debe tomar su empresa hacia un desarrollo social sostenible: la visión compartida y la misión (Loyo de Falcón 2015, Tobón *et al.* 2015, Hernández-Mosqueda *et al.* 2016, Ambrosio 2018, Ramírez y Dávila 2018, Medellín *et al.* 2019, Ibarra-Michel *et al.* 2019, Hidalgo-

Capitán *et al.* 2019). La segunda dimensión fue el liderazgo y se conformó por los indicadores que orientan a las organizaciones hacia la actuación para el desarrollo social sostenible, integrado por la ética, la comunicación, la gestión del conocimiento y la formación (Hernández *et al.* 2015, Tobón *et al.* 2015, Hernández *et al.* 2016, Vázquez *et al.* 2017, Tobón 2017c, Ramírez y Dávila 2018, Juárez-Hernández *et al.* 2019, Palafox *et al.* 2019, Cortés y Leal 2019, Reyes y Moros 2019).

Como última dimensión se sitúa el bienestar, donde se abordan los principales indicadores para la sostenibilidad (Tobón 2017c, Hidalgo-Capitán *et al.* 2019): equidad laboral, economía sostenible, inclusión y cuidado del ecosistema (Tobón *et al.* 2015, Flórez *et al.* 2018, Plasencia *et al.* 2018, Morin *et al.* 2019, Padilla *et al.* 2019, Guzmán *et al.* 2019, Correa *et al.* 2019, Juárez-Hernández *et al.* 2019, Mejía-Chavarría 2019, Villalba-Eguiluz y Pérez-De-Mendiguren 2019, Martínez *et al.* 2019).

De manera específica, el instrumento se conformó como una rúbrica analítica y se empleó la taxonomía socioformativa, conformada por cinco niveles de desempeño (preformal, receptivo, resolutorio, autónomo y estratégico), lo que lo vuelve un instrumento idóneo para evaluar el grado de desempeño actual frente al nivel de desempeño estratégico u óptimo que se podría alcanzar, considerando los aspectos que aparecen en cada descriptor del nivel, donde se concede una autoevaluación, así como una reflexión, para mejorar la actuación, la competencia o el desempeño analizado (Tobón 2017b, Tobón 2017c). A continuación, se muestran las dimensiones e indicadores del instrumento en la tabla 1.

| Dimensiones | Indicadores |
|-------------|--|
| Planeación | 1. Visión. 2. Misión |
| Liderazgo | 3. Ética. 4. Comunicación. 5. Gestión del conocimiento. 6. Formación |
| Bienestar | 7. Equidad laboral. 8. Economía sostenible. 9. Inclusión. 10. Cuidado del ecosistema |

Tabla 1

Dimensiones e indicadores del instrumento

Fuente: elaboración propia.

2.3. Participantes

Participaron tres doctores expertos en el área para la revisión y mejora del instrumento. Una vez realizadas las mejoras del instrumento, fue enviado a 21 jueces expertos en el área, para la evaluación de validez de contenido. Finalmente, se aplicó el instrumento a 20 propietarios de microempresas para evaluar el grado de comprensión y satisfacción.

2.4. Revisión por expertos

Como se indicó, el instrumento se sometió a revisión por parte de tres expertos en el área (tabla 2). El objetivo de esta fase fue la revisión del instrumento y su propuesta de mejoras. La elección de los expertos se fundamentó con los siguientes criterios: conocimiento del área, doctorado en proceso o terminado, experiencia en el diseño y/o evaluación de instrumentos de investigación.

| Indicador | Dato | |
|---|---|--|
| | Expertos | Jueces expertos |
| Sexo (porcentaje) | 67 % hombres | 62 % hombres |
| | 33 % mujeres | 38 % mujeres |
| Roles (porcentaje) | 67 % docente investigador | 85 % docente investigador |
| | 33 % director | 15 % director |
| Último nivel de estudios (porcentaje) | 100 % doctorado | 90 % doctorado |
| | | 10 % maestría |
| Áreas de experiencia profesional | Desarrollo organizacional, cultura organizacional, gestión en las organizaciones, responsabilidad social empresarial y validación de instrumentos | Emprendimiento, negocios, tecnologías de la información, educación, sostenibilidad, ética empresarial, seguridad y salud en el trabajo, comportamiento organizacional, liderazgo, finanzas y formación |
| Número de años de experiencia profesional (media) | 18,5 años | 22,8 años |
| Número de artículos publicados en el área (media) | 48,5 | 17,42 |
| Número de libros publicados en el área (media) | 3,3 | 1,38 |
| Experiencia en la revisión, diseño y/o validación de un determinado instrumento de investigación (porcentaje) | 100 % | 100 % |

Tabla 2

Datos sociodemográficos de los expertos y jueces expertos

Fuente: elaboración propia.

2.5. Juicio de expertos

Se seleccionaron 21 jueces expertos para evaluar el instrumento, teniendo como criterios de elección pertinentes al proceso el grado de maestría; la experiencia de, al menos, diez años en la docencia universitaria e investigación; la experiencia en la revisión, y el diseño de instrumentos y, finalmente, contar al menos con una publicación sobre el tema (tabla 2). Específicamente, el juicio de expertos tuvo un enfoque cualicuantitativo, para lo cual se empleó la escala de jueces expertos (CIFE 2018a). Para la evaluación cualitativa, los jueces pueden emitir sugerencias: de pertinencia y relevancia de dimensiones e ítems; de mejora en la redacción; de sugerencia, eliminación o unión de ítems. En cuanto a la evaluación cuantitativa, se empleó una escala Likert (bajo, medio, medio alto y

muy alto) para evaluar la pertinencia y la redacción de ítems, indicadores y descriptores. Para el análisis de esta evaluación, se empleó el coeficiente de validez de contenido V de Aiken y su intervalo de confianza al 95 % (Penfield y Giacobbi 2004), estipulando un valor mínimo de aceptación superior de 0,75 para el coeficiente y de 0,65 para el valor inferior del intervalo (Bulger y Housner 2007). Adicional a este coeficiente, se empleó el índice de validez de contenido (IVC) (Polit y Beck 2006), estableciendo un valor mínimo de aceptación de 0,80 (Polit y Beck 2006).

2.6. Aplicación de la prueba con un grupo piloto

El instrumento se aplicó a un grupo piloto integrado por 20 propietarios de microempresas de la región de Tezonapa (tabla 3). Los propósitos de esta fase fueron evaluar, mediante la encuesta de satisfacción con el instrumento (CIFE 2018b), el grado de comprensión de las instrucciones, los ítems y las opciones de respuesta. Para su evaluación, se utilizó una escala del 1 al 10, siendo este último la evaluación óptima. Aunado a lo anterior, se evaluó la confiabilidad del instrumento mediante el alfa de Cronbach (Cronbach 1951).

| Indicador | Datos |
|------------------------------|-----------------------|
| Sexo | 20 % mujeres |
| | 80 % hombres |
| Edad | 20 % menos de 30 años |
| | 55 % de 30 a 40 años |
| | 10 % de 41 a 50 años |
| | 10 % de 51 a 60 años |
| | 5 % más de 60 años |
| Nivel de estudios | 15 % primaria |
| | 20 % secundaria |
| | 20 % preparatoria |
| | 40 % licenciatura |
| Antigüedad como propietarios | 5 % carrera trunca |
| | 65 % menos de 10 años |
| | 15 % de 11 a 20 años |
| | 15 % de 21 a 30 años |
| Años operando como empresa | 5 % más de 30 años |
| | 70 % menos de 10 años |
| | 10 % de 11 a 20 años |
| | 15 % de 21 a 30 años |
| | 5 % más de 50 años |

| Indicador | Datos |
|--------------------------------|---|
| Número de empleados familiares | 30 % un empleado familiar |
| | 25 % dos empleados familiares |
| | 20 % tres empleados familiares |
| | 20 % cuatro empleados familiares |
| | 5 % cinco empleados familiares |
| Número de empleados externos | 50 % ningún empleado externo |
| | 30 % un empleado externo |
| | 10 % dos empleados externos |
| | 5 % tres empleados externos |
| | 5 % cincuenta y tres empleados externos |

Tabla 3

Datos sociodemográficos del grupo piloto

Fuente: elaboración propia.

2.7. Aspectos éticos

Para el cumplimiento de los criterios éticos de la investigación, se consideró el consentimiento y la protección de los datos personales (expertos, jueces y participantes del grupo piloto), el análisis de datos sin manipulación y el apego, así como el seguimiento a las normas éticas para el desarrollo de la investigación (Zúñiga 2020).

3 Resultados

3.1. Diseño y revisión por expertos

Con base en el análisis de los diferentes instrumentos con los que se evalúan la cultura organizacional, se diseñó un instrumento integrado por tres dimensiones con nueve indicadores descritos a continuación: a) dimensión de «planeación estratégica», por la que se contemplaban los indicadores de la visión compartida, la misión y los valores universales; b) dimensión de «gestión del talento humano», en la que se consideraba el proyecto formativo; c) dimensión de «bienestar», en la que se abarcaba la distribución de la riqueza, la economía sostenible, el empleo pleno y productivo, la inclusión y el cuidado del ecosistema.

Referente a la revisión por expertos, las principales observaciones fueron en la dimensión de «gestión del talento humano», con el indicador de proyecto formativo, así como el de distribución de la riqueza y empleo pleno y productivo, de la dimensión de «bienestar». Con apoyo en las observaciones, se realizaron las modificaciones correspondientes, quedando de la siguiente manera: primera dimensión, «planeación», integrada por la visión compartida y la misión; segunda dimensión, «liderazgo», conformada por la ética,

la comunicación, la gestión del conocimiento y la formación, y la tercera dimensión, «bienestar», considerando los indicadores de equidad laboral, economía sostenible, inclusión y cuidado del ecosistema.

3.2. Juicio de expertos

Referente a la evaluación cuantitativa para el criterio de pertinencia, todos los ítems fueron validados (V de Aiken > 0,75, VI > 0,65 e IVC > 0,80) (tabla 4); sin embargo, para la redacción cuatro ítems (1, 2, 8 y 9), así como sus descriptores, presentaron un valor menor al aceptable, acorde con la V de Aiken (V de Aiken < 0,75 y VI < 0,65) (tabla 4); no siendo así con el IVC, ya que, para este criterio, todos los ítems presentaron un valor óptimo (IVC > 0,80). Al respecto, se indica que existió correspondencia con lo identificado por la V de Aiken para este conjunto de ítems y la evaluación cualitativa, dado que los jueces expertos emitieron opiniones en común sobre la redacción de los niveles de desempeño y la extensión de estos ítems. Por lo anterior, se analizó la redacción de dichos ítems y sus descriptores, en concordancia con las observaciones de los jueces, efectuando las mejoras necesarias. A partir del juicio y de las mejoras realizadas, se conformó la versión final del instrumento (tabla 5).

| Dimensión | Ítem | Pertinencia | | Redacción | |
|------------|-----------------------------|-------------------------|-------|-------------------------|-------|
| | | V de Aiken (IC al 95 %) | IVC | V de Aiken (IC al 95 %) | IVC |
| Planeación | 1. Visión compartida | 0,857 (0,77 + 0,92) | 0,905 | 0,746 (0,64 + 0,83) | 0,857 |
| | 2. Misión | 0,873 (0,79 + 0,93) | 0,905 | 0,746 (0,64 + 0,83) | 0,857 |
| | 3. Ética | 0,873 (0,79 + 0,93) | 1,000 | 0,778 (0,68 + 0,85) | 0,905 |
| Liderazgo | 4. Comunicación | 0,873 (0,79 + 0,93) | 1,000 | 0,794 (0,70 + 0,87) | 0,952 |
| | 5. Gestión del conocimiento | 0,905 (0,82 + 0,95) | 1,000 | 0,841 (0,75 + 0,90) | 1,000 |
| | 6. Formación | 0,889 (0,80 + 0,94) | 0,952 | 0,905 (0,82 + 0,95) | 1,000 |
| Bienestar | 7. Equidad laboral | 0,825 (0,73 + 0,89) | 0,905 | 0,873 (0,79 + 0,93) | 1,000 |
| | 8. Economía sostenible | 0,841 (0,75 + 0,90) | 0,952 | 0,746 (0,64 + 0,83) | 0,952 |
| | 9. Inclusión | 0,762 (0,66 + 0,84) | 0,905 | 0,698 (0,59 + 0,79) | 0,810 |
| | 10. Cuidado del ecosistema | 0,921 (0,84 + 0,96) | 1,000 | 0,81 (0,71 + 0,88) | 0,952 |

Tabla 4

Resultados del análisis de validez de contenido mediante la V de Aiken e índice de la validez de contenido (IVC) para los criterios analizados

Fuente: elaboración propia.

| Dimensión | Indicador/ ítem | Nivel | Descriptor |
|------------|---|-------------|---|
| Planeación | 1. Visión compartida ¿En qué grado se proyecta que la microempresa contribuya al desarrollo económico, al desarrollo humano y a la protección del ambiente? | Preformal | Se observa que, a largo plazo, la microempresa tenga crecimiento económico y contribuya a la generación de empleos en la región |
| | | Receptivo | Se busca que la microempresa contribuya con una economía sana, generando empleo con salario justo e identificando su consumo de agua y de energía eléctrica, así como la basura generada en sus operaciones diarias |
| | | Resolutivo | Se planifica que la microempresa contribuya con una economía sana, generando oportunidades de empleo con salario justo y condiciones laborales sanas, controlando su consumo de energía eléctrica, su consumo de agua y la generación de basura en sus operaciones diarias |
| | | Autónomo | Se verifica qué requiere la microempresa para que contribuya con una economía sana, y oferte oportunidades de empleo a diferentes sectores con un salario justo, equitativo y condiciones laborales sanas, así como para que disminuya su consumo de agua y energía eléctrica, además de la basura generada |
| | | Estratégico | Se proyecta que la microempresa contribuya con una economía sana, ofertando oportunidades de empleo a diferentes sectores con salario justo, equitativo y condiciones laborales sanas, así como disminuyendo su impacto ambiental por sus actividades diarias, operando con un programa integrado por los socios, empleados y clientes para la reducción del consumo de agua y de energía eléctrica, las emisiones de dióxido de carbono (CO ²) y la basura generada a nivel local |
| | 2. Misión: ¿en qué grado en la microempresa se propone ofrecer productos y/o servicios de calidad para el bienestar del dueño, de los colaboradores, de la sociedad y para la protección del ambiente? | Preformal | Como dueño, no se tiene claro cómo ofrecer productos y/o servicios de calidad para su propio bienestar, el de la sociedad y para proteger al ambiente |
| | | Receptivo | Se opera ofreciendo productos y/o servicios para recibir una retribución económica para su beneficio y el de sus colaboradores |
| | | Resolutivo | Se comprende la importancia de ofrecer productos y/o servicios con calidad, que genere beneficios como dueño, como colaborador y como cliente |
| | | Autónomo | Se analiza la calidad de los productos y/o servicios que se ofrecen que permitan el bienestar personal, el de sus colaboradores, el de sus clientes y la aplicación de medidas para la protección del ambiente |
| | | Estratégico | Se propone ofrecer productos y/o servicios de calidad para su propio bienestar, el de sus colaboradores, el de sus clientes, el público en general y para la protección al ambiente |
| Liderazgo | 3. Ética: ¿en qué grado en la microempresa se fomentan y fortalecen los valores para lograr un comportamiento ético que permita al dueño y a los colaboradores una actuación para el cuidado personal, el trato digno a las personas hacia el interior como el exterior de la empresa y la protección del ambiente? | Preformal | No se cuenta con un plan de acción o programa que oriente al dueño y a los colaboradores en su actuación, para su cuidado personal, para el trato con otras personas y para la protección del ambiente |
| | | Receptivo | Se ha identificado la importancia de contar con un plan de acción para fortalecer y poner en práctica determinados valores que orienten el actuar como dueño y colaborador en la microempresa |
| | | Resolutivo | Se planifica un programa para fortalecer y poner en práctica valores como el cuidado personal, el trato que se le da a las demás personas hacia el interior como el exterior de la empresa y las acciones realizadas para la protección del ambiente que orienta actuar como dueño y colaborador de la microempresa |
| | | Autónomo | Se reflexiona actuar como dueño y colaborador con base en un plan de acción o programa que fomenta y fortalece los valores para el cuidado personal, el trato digno a las personas hacia el interior como el exterior de la empresa y las acciones realizadas para la protección del ambiente |
| | | Estratégico | Se orienta la actuación del dueño y los colaboradores con apoyo en un plan de acción o programa que ha fomentado y fortalecido sus valores, inspirando a otras personas, con hábitos de cuidado personal que permiten mantenerse sanos, tratando dignamente a las personas hacia el interior como el exterior de la empresa sin distinción de sexo, edad, raza, religión o preferencias, y protegiendo al ambiente, al participar en iniciativas y/o programas relacionados con temas ambientales |

| Dimensión | Indicador/ ítem | Nivel | Descriptor |
|------------------|---|--------------|--|
| Liderazgo | 4. Comunicación: ¿en qué grado la comunicación fluye de manera ágil y de acuerdo con lo planeado, permitiendo que los integrantes cuenten con la información necesaria para colaborar en las diferentes actividades de la microempresa? | Preformal | Se sigue una comunicación que no fluye de acuerdo con lo planeado y que genera desconocimiento y confusión entre los integrantes sobre las actividades para colaborar |
| | | Receptivo | Se reconoce que existen problemas en la comunicación, que provoca que la mayoría de los integrantes desconozcan la información que requieren sobre las actividades en las cuales colaborar |
| | | Resolutivo | Se emplea una comunicación fluida algunas veces, lo que ocasiona que determinados integrantes sí cuenten con la información de acuerdo con lo planeado, mientras que a otros solo se les informa superficialmente sobre las actividades que realizar |
| | | Autónomo | La comunicación es integrada, lo que permite que la mayoría de los colaboradores cuenten con la información necesaria sobre las actividades que realizar en las diferentes áreas |
| | | Estratégico | Se genera una comunicación que fluye de manera ágil, de acuerdo con lo planeado y permite que todos los integrantes cuenten con la información necesaria y oportuna sobre los fines generales, los objetivos, las tareas y actividades que desempeñar, lo que permite la participación y colaboración de todos |
| | 5. Gestión del conocimiento: ¿en qué grado se gestiona el conocimiento para resolver los problemas del contexto en la microempresa? | Preformal | Se atienden los problemas generados con base en la información con que se cuenta, sin llevar a cabo un análisis o pedir la opinión de los colaboradores |
| | | Receptivo | Se busca resolver los problemas analizando la información que se tiene y considerando la opinión de los colaboradores para llegar a una solución |
| | | Resolutivo | Se resuelven los problemas con base en la información generada por los colaboradores y la adaptación del conocimiento adquirido por parte del dueño dentro y fuera de la organización |
| | | Autónomo | Se aportan soluciones a los problemas generados, partiendo tanto del análisis de la información que se tiene, las opiniones de los colaboradores sobre cómo resolver la situación y la adaptación del conocimiento adquirido dentro y fuera de la organización como dueño |
| | | Estratégico | Se generan soluciones a los problemas partiendo tanto del análisis de la información generada, la adaptación del conocimiento propio y de los colaboradores adquiridos dentro y fuera de la organización, así como la asesoría de expertos en el área |
| | 6. Formación: ¿en qué grado la empresa lidera bajo un programa para la formación, capacitación y desarrollo personal? | Preformal | En la microempresa, no hay un plan o programa específico para la formación, capacitación y desarrollo personal |
| | | Receptivo | Se reconoce integrar acciones para la formación, capacitación y desarrollo personal, propio y de los colaboradores |
| | | Resolutivo | Se cumple con acciones para la capacitación en las actividades que desarrollar, pero no se ha considerado la formación y desarrollo personal propio y de los colaboradores |
| | | Autónomo | Se evalúa la necesidad de integrar un programa para la capacitación, formación y desarrollo personal propio y de los colaboradores |
| | | Estratégico | Se lidera con un programa sistémico y continuo, integrado por acciones periódicas de formación y capacitación, asegurando la atención constante al desarrollo y protección propia y de todo el personal, de acuerdo con las necesidades detectadas en diferentes áreas para el desarrollo humano |
| Bienestar | 7. Equidad laboral: ¿en qué grado el sueldo es justo y equitativo en la microempresa? | Preformal | No se ha considerado establecer un tabulador para el sueldo de acuerdo con la antigüedad, la actitud, la aptitud y las habilidades para desarrollar las actividades |
| | | Receptivo | El sueldo se define de acuerdo con el cargo y la escolaridad, mostrando diferencias si se trata de un hombre o una mujer, así como si presenta discapacidad o no |
| | | Resolutivo | El sueldo se categoriza de acuerdo con el cargo, la aptitud y las habilidades para desarrollar sus actividades, la escolaridad, la antigüedad, el sexo y las condiciones físicas |
| | | Autónomo | El sueldo se integra de acuerdo con el cargo, la aptitud y las habilidades para desarrollar sus actividades, la escolaridad y la antigüedad, sin distinción de sexo o condiciones físicas |
| | | Estratégico | El sueldo se adapta, de acuerdo con el cargo, la aptitud, las habilidades y el desempeño laboral, a la escolaridad y a la antigüedad, considerando una aportación económica extra para aquellos que se encuentren o decidan aumentar su preparación profesional, así como aquellos colaboradores con hijos menores de edad, sin distinción de sexo o condiciones físicas |

| Dimensión | Indicador/ ítem | Nivel | Descriptor |
|-----------|--|-------------|--|
| Bienestar | 8. Economía sostenible: ¿en qué grado la microempresa implementa estrategias que le permitan disminuir su impacto ambiental por sus actividades diarias? | Preformal | La microempresa no cuenta con ninguna estrategia para el monitoreo del consumo de agua, el de energía, la generación de CO ² y la generación de desechos |
| | | Receptivo | Se busca controlar el consumo de agua, el de energía, la generación de dióxido de carbono (CO ²) y la emisión de su basura |
| | | Resolutivo | Se cumple con algunas estrategias para controlar el consumo de agua, el de energía, la generación de dióxido de carbono (CO ²) y la de basura |
| | | Autónomo | Se evalúan diferentes estrategias aplicadas para el control en el consumo de agua y en el de energía, así como para el manejo de los desechos, que permite una disposición final adecuada de la basura generada, lo que ha beneficiado económicamente a la empresa |
| | | Estratégico | Se adaptó un programa para regular y reducir el consumo del agua, así como para su reutilización; para reducir el gasto de energía, y para el uso de energías alternas, asegurando un control y manejo estricto que reduzca el impacto negativo al ambiente por los desechos generados |
| | 9. Inclusión: ¿en qué grado la microempresa oferta espacios laborales para todas las personas sin importar la edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, situación económica u otra condición? | Preformal | En la microempresa, no se ha considerado la necesidad de contar con un programa que oferte espacios laborales inclusivos |
| | | Receptivo | La microempresa reconoce la importancia de disponer de un programa que oferte espacios laborales inclusivos |
| | | Resolutivo | En la microempresa, se planifica crear un programa que oferte espacios laborales sin importar la edad, el sexo, la discapacidad, la raza, la etnia, el origen, la religión, la situación económica u otra condición |
| | | Autónomo | En la microempresa, se analiza qué espacios laborales se pueden ofrecer, sin importar la edad, el sexo, la discapacidad, la raza, la etnia, el origen, la religión, la situación económica u otra condición |
| | | Estratégico | En la microempresa, se ha creado un programa que oferta espacios laborales, sin importar la edad, el sexo, la discapacidad, la raza, la etnia, el origen, la religión, la situación económica u otra condición |
| | 10. Cuidado del ecosistema: ¿en qué grado y a qué nivel la microempresa participa en programas para la prevención del deterioro, el manejo y la restauración de áreas naturales, así como en acciones para la protección del ambiente? | Preformal | No se participa en programas o acciones para la prevención del deterioro, el manejo y la restauración de áreas naturales, así como para la protección del ambiente |
| | | Receptivo | Se reconocen algunas acciones en las que se puede participar para la restauración de áreas y para la protección del ambiente |
| | | Resolutivo | Se planifica realizar acciones aisladas de prevención del deterioro, el manejo y la restauración de áreas naturales, así como para la protección del ambiente con base en programas locales |
| | | Autónomo | Se integran acciones en el interior de la microempresa, para la prevención del deterioro, el manejo, la restauración de áreas naturales y/o la protección del ambiente con base en programas locales y estatales |
| | | Estratégico | Se ayuda ejecutando programas a nivel local para la prevención del deterioro, el manejo, la restauración de áreas naturales y/o la protección del ambiente con base en la vinculación con programas de organismos a nivel local, estatal, nacional y/o internacional |

Tabla 5

Rúbrica socioformativa analítica para valorar en qué grado la cultura organizacional de las microempresas se orientan hacia el desarrollo sostenible

Fuente: elaboración propia.

3.3. Grupo piloto

La evaluación del grupo piloto hacia el instrumento fue altamente favorable, ya que se precisaron niveles óptimos de la satisfacción con la rúbrica, así como con la comprensión de ítems y de opciones de respuesta (tabla 6). La confiabilidad global fue

pertinente (alfa de Cronbach: 0,726), así como para la dimensión de liderazgo (alfa de Cronbach: 0,779), no siendo así para las dimensiones de planeación (alfa de Cronbach: 0,684) y bienestar (alfa de Cronbach: 0,617).

| Ítem | Media | Desviación estándar |
|---|-------|---------------------|
| Grado de satisfacción con la rúbrica | 9 | 1,33 |
| Grado de satisfacción con la redacción y comprensión de los ítems | 8,95 | 1,27 |
| Grado de satisfacción con la redacción y comprensión de las opciones de respuesta | 9 | 1,16 |

Tabla 6

Resultados de la encuesta aplicada al grupo piloto

Fuente: elaboración propia.

4 Discusión

Los instrumentos para evaluar la cultura organizacional se han enfocado de manera directa en analizar cómo la cultura organizacional influye en la ventaja competitiva, la eficiencia y la productividad, desde el aspecto económico, dejando de considerar, en la mayoría de los instrumentos, algún tipo de indicadores con los que se aborde su incidencia en aspectos sociales o ambientales (Ibarra-Michel *et al.* 2019). Por lo anterior, es necesario el diseño de instrumentos con los cuales valorar y orientar la cultura organizacional de las microempresas hacia el desarrollo social sostenible (Meijade 2019, Petrilli-Cambambia y Luna-Nemecio, 2020). Un aspecto que señalar es que las microempresas, por falta de planeación estratégica, presentan mayor dificultad al operar, por el poco desarrollo de acciones o programas (Guzmán *et al.* 2019, Ojeda *et al.* 2019), para encaminarse hacia sociedades del conocimiento que afronten las transformaciones locales con impacto global que se requieren a nivel latinoamericano, como pieza fundamental por la presencia que se tiene de este tipo de empresas a gran escala (Tobón 2017c, Jurado *et al.* 2020).

Con el objetivo de considerar los vacíos dentro de las investigaciones sobre la cultura organizacional, se desarrolló una rúbrica socioformativa analítica para valorar tres dimensiones en las microempresas: la planeación, el liderazgo y el bienestar. Estas dimensiones son relevantes porque otorgan el rumbo a la organización; las acciones que realizar para alcanzar sus objetivos vinculados a mejorar las condiciones de vida a nivel económico, social y ambiental.

Un aspecto destacable fue el tipo de instrumento empleado, el cual es una rúbrica analítica socioformativa, la cual tiene como característica que se conforma por niveles de dominio que otorgan una visión más amplia, al aportar el grado de desempeño actual frente al nivel de desempeño estratégico u óptimo que se podría al-

canzar considerando los aspectos que aparecen en cada descriptor del nivel, que concede una autoevaluación, así como una reflexión para mejorar la actuación, la competencia o el desempeño analizado (Tobón 2017c).

Si bien se considera que el instrumento integra los elementos característicos del constructo que evaluar, se hace necesaria la demostración de que estos elementos representan, efectivamente, el constructo (Haynes *et al.* 1995). A este respecto, un rasgo inherente a la necesidad abordada es la naturaleza propia de la evaluación mediante el denominado «instrumento» ya que, como lo estipulan Mendoza y Garza (2009), los instrumentos de medición agrupan un conjunto de ítems, los cuales permiten identificar niveles de las variables teóricas, las cuales no son directamente observables. Por lo tanto, el instrumento deberá presentar una calidad óptima ya que, de esta manera, se puede asegurar la obtención de evidencias que sean válidas y confiables (Zúñiga y Cárdenas 2014).

En este sentido, y para tal fin, se requiere un marco metodológico de validación, en el cual se contemple la revisión de expertos; de acuerdo con Buela-Casal y Sierra (1997), esta fase es conocida como «validez de Facie» y, con ella, se busca verificar si las dimensiones e ítems pertenecen al constructo y su relevancia, así como los aspectos relacionados con su redacción y comprensión (Robles y Rojas 2015). Dicha fase, en el presente, fue de alta significancia, ya que se determinó la pertenencia y relevancia de los ítems y las dimensiones propuestas y permitió identificar y realizar mejoras en la dimensión de gestión del talento humano y la dimensión de bienestar del instrumento.

La segunda fase a la cual se sometió el instrumento fue el juicio de expertos, mediante el cual se pudo demostrar que el instrumento posee validez de contenido, significando que los ítems son representativos, claros y pertinentes con el constructo que evaluar (Koller *et al.* 2017). A este respecto, esta propiedad es referida como la calidad y precisión de un instrumento de investigación, y se relaciona con la obtención de evidencias válidas (Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez 2008). Específicamente, el análisis de la evaluación cuantitativa permitió asegurar la pertinencia de ítems y descriptores ya que, para todos los casos, se obtuvieron valores óptimos (V de Aiken $> 0,75$, $VI > 0,65$ e $IVC > 0,80$). Respecto a la redacción, se identificaron ítems (solo mediante la V de Aiken) sujetos de mejora en su redacción, los cuales fueron modificados con base en la valoración cualitativa de los jueces. Estos elementos permiten destacar, en primera instancia, la significancia del carácter cualicuantitativo del juicio de expertos (Haynes *et al.* 1995, Juárez-Hernández y Tobón 2018) y la precisión del coeficiente V de Aiken.

Un aspecto para destacar del juicio de expertos fue la selección y el número de ellos: para el presente, el número de jueces (21) se considera óptimo (Sossa *et al.* 2017). Se especifica que, de los

instrumentos enlistados o existentes para evaluar la cultura organizacional, únicamente el instrumento ECCO (Ramírez y Dávila 2018) y EDCO (Robles *et al.* 2018) fueron sujetos del juicio de expertos. Lo anterior puede determinar la generación de instrumentos sin validez en el área de estudio (Ramírez y Dávila 2018). En este orden, es importante destacar la relevancia de la validez de contenido, ya que es referida como un componente fundamental de la validez de constructo (Haynes *et al.* 1995).

Referente al pilotaje de la prueba, se especifica que se obtuvieron excelentes resultados en la valoración del instrumento tocante al grado de comprensión de ítems e instrucciones. Ambos aspectos son elementales en un instrumento de investigación y, en la bibliografía, se congregan en el término «factibilidad», conceptualizado como un instrumento con el que se presenta el objeto de estudio de manera sencilla, práctica y adecuada para ser usado o contestado por el sujeto investigado (Carvajal *et al.* 2011, Carpenter 2018).

Respecto a la confiabilidad, se obtuvo un valor aceptable de manera global (Taber 2018) y, por dimensión, se pudieran considerar como aceptables para fines exploratorios los valores obtenidos (Katz 2006). Sin embargo, es importante mencionar que estas estimaciones no pueden considerarse como conclusivas, ya que el coeficiente empleado tiende a mostrar inestabilidad con muestras pequeñas (Charter 1999). Lo anterior motiva a la aplicación del instrumento a una muestra poblacional para proseguir con el esquema de validación contemplando el análisis de validez de constructo y confiabilidad.

5 Conclusión

La utilidad de este instrumento es que permitirá evaluar hacia dónde se orientan las microempresas desde la perspectiva de los propietarios, debido a que son organizaciones que, en su gran mayoría, no presentan estructuras formales para operar que las oriente hacia la competitividad, la expansión del mercado pero, principalmente, hacia la sostenibilidad (Solarte *et al.* 2020) ya que, si bien tanto la competitividad como la expansión de los mercados es un factor clave para evaluar si una empresa va hacia el camino del éxito para posicionarse y permanecer en el mercado, resulta importante también reconocer que la urgencia en estos tiempos frente a los retos del cambio climático se orienta más a colocar a la sostenibilidad como eje esencial en cualquier unidad de negocio sin importar su tamaño, giro comercial o ubicación, modificando la competencia por la colaboración, la expansión del mercado por mejorar las condiciones de vida y el crecimiento económico por los beneficios monetarios, al disminuir el uso de los recursos naturales en las actividades diarias (Tobón 2018, Hidalgo-Capitán *et al.* 2019, Juárez-Hernández *et al.* 2019).

6 Bibliografía

- AMBROSIO P (2018). La socioformación: un enfoque de cambio educativo. *Revista Iberoamericana de Educación* 76(1):57-82.
- ATO M, LÓPEZ J, BENAVENTE A (2013). Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología. *Anales de Psicología* 29(3):1038-1059.
- BONAVIA T, PRADO V, GARCÍA-HERNÁNDEZ A (2010). Adaptación al español del instrumento sobre cultura organizacional de Denison. *SUMMA Psicológica UST* 7(1):15-32.
- BUELA-CASAL G, SIERRA JC (1997). *Manual de evaluación de psicológica: fundamentos, técnicas y aplicaciones*. Editores Siglo XXI, España.
- BULGER SM, HOUSNER LD (2007). Modified Delphi investigation of exercise science in physical education teacher education. *Journal of Teaching in Physical Education* 26:57-80.
- CAMERON K, QUINN R (2006). *Diagnosing and changing organizational culture, base on the competing values framework*. Jossey-Bass, San Francisco.
- CARPENTER S (2018). Ten steps in scale development and reporting: A guide for researchers. *Communication Methods and Measures* 12(1):25-44.
- CARRILLO P (2016). Medición de la cultura organizacional. *Ciencias Administrativas* 4(8):61-73.
- CARRILLO-PUNINA A, GALARZA T (2018). Tipología de cultura organizacional en una cooperativa de ahorro y crédito ecuatoriano. *COODES* 6(1):81-97.
- CARVAJAL A, CENTENO C, WATSON R, MARTÍNEZ M, SANZ R (2011). ¿Cómo validar un instrumento de medida de la salud? *Anales del Sistema Sanitario de Navarra* 34(1):63-72.
- CHARTER R (1999). Sample size requirements for precise estimates of reliability, generalizability, and validity coefficients. *Journal of Clinical and Experimental Neuropsychology* 21(4):559-566.
- CIFE (2018a). Instrumento «Escala Jueces Expertos». Centro Universitario CIFE, México. <https://cife.edu.mx/recursos/2020/05/27/escala-juicio-de-expertos/>, acceso 23 de noviembre de 2019.
- CIFE (2018b). Cuestionario de satisfacción con el instrumento. Centro Universitario CIFE, México. <https://cife.edu.mx/recursos/2020/05/27/cuestionario-de-satisfaccion-con-el-instrumento>, acceso 19 de febrero de 2020.
- CORREA F, LEIVA V, STUMPO G (2019). El rol de las mipymes y las políticas de fomento: algunas conclusiones. En: Dini M, Stumpo G (eds.). *Mipymes en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Naciones Unidas, Santiago, pp. 63-70.
- CORTÉS R, LEAL P (2019). Propuesta pedagógica para el mejoramiento del clima organizacional. *Revista Encuentros* 17(1):145-161.
- CRONBACH LJ (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika* 16(3): 297-334.
- CRUZ-AVELAR A, CRUZ-PERALTA E (2017). Metodología para la construcción de instrumentos de medición en la salud. *Pediátricas* 26(3):100-105.
- DINI M, STUMPO G (2019). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Cepal, Santiago.
- ESCOBAR-PÉREZ J, CUERVO-MARTÍNEZ A (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. *Avances en medición* 6:27-36.
- FLÓREZ B, REYES G, MARTÍNEZ S (2018). Instrumentos para la medición de la sostenibilidad empresarial. Secretaría de Desarrollo Económico. *Cuadernos de Desarrollo Económico* (41):1-53.
- GUZMÁN D, RODRÍGUEZ A, RUBIO E (2019). Las fuentes de financiamiento y la administración como herramienta para afrontar los problemas y dificultades a los que se enfrentan las microempresas en México. *En-Contexto* 10(7):15-40.
- HAYNES S, RICHARD D, KUBANY E (1995). Content validity in psychological assessment: A functional approach to concepts and methods. *Psychological Assessment* 7(3):238.

- HERNÁNDEZ C, MENDOZA M, SALAZAR H (2016). La cultura organizacional en la empresa familiar. En: Carlos-Ornelas CE (ed.). Paradigmas Emergentes en Ciencias Administrativas y Desarrollo Regional, Interrelaciones de la Tecnología, la Innovación y las Ciencias Sociales Aguascalientes. Acacia, México, pp. 103-125.
- HERNÁNDEZ J, TOBÓN S, VÁZQUEZ J (2015). Estudio de Liderazgo Socioformativo mediante la cartografía conceptual. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 8(2):105-128.
- HERNÁNDEZ-MOSQUEDA J, TOBÓN-TOBÓN S, GUERRERO-ROSAS G (2016). Hacia una evaluación integral del desempeño: las rúbricas socioformativas. *Revista Ra Ximhai* 12(6):359-376.
- HIDALGO-CAPITÁN A, GARCÍA-ÁLVAREZ S, CUBILLO-GUEVARA A, MEDINA-CARRANCO N (2019). Los Objetivos del Buen Vivir. Una propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(1):6-57.
- IBARRA-MICHEL J, VELARDE-VALDEZ M, OLMOS-MARTÍNEZ E, SANTILLÁN-NÚÑEZ M (2019). Evaluación de la cultura organizacional en empresas hoteleras sostenibles de Mazatlán. *Investigaciones Turísticas* (17):71-102.
- JIMÉNEZ G, DÍAZ P, ROJAS M (2019). Actores claves para la gestión de proyectos de adaptación al cambio climático. Una propuesta metodológica para su identificación. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 7(Extraordinario):15-25.
- JUÁREZ-HERNÁNDEZ LG, TOBÓN S (2018). Análisis de los elementos implícitos en la validación de contenido de un instrumento de investigación. *Revista Espacios* 39(53):23-31.
- JUÁREZ-HERNÁNDEZ LG, TOBÓN S, SALAS-RAZO G, JERÓNIMO-CANO A, MARTÍNEZ-VALDÉS M (2019). Desarrollo sostenible: educación y sociedad. *Revista Electrónica de Medioambiente UCM* 20(1):54-72.
- JURADO P, YARAD J, CARRIÓN J (2020). Análisis de las características del sector microempresarial en Latinoamérica y sus limitantes en la adopción de tecnologías para la seguridad de la información. *Revista Científica Ecociencia* 7(1):1-26.
- KATZ M (2006). *A Practical Guide for Clinician*. Cambridge University Press (Reino Unido).
- KOLLER I, LEVENSON M, GLÜCK J (2017). What do you think you are measuring the content validity of test items and theory based scaling? *Frontiers in Psychology* 8(126):1-20.
- LOYO DE FALCÓN R (2015). La cultura organizacional desde la perspectiva del docente UNEFA. *Omnia* 21(2):53-70.
- MARTÍNEZ J, REYES D, CARRILLO L, RUEDA M (2019). Implementación de un método de medición de la sostenibilidad empresarial: EAN Sustainability Index. *NOVUM* 2(9):49-64.
- MEDELLÍN V, VERA S, MORALES C, AVELAR G (2019). Prevención de riesgos de trabajo y cultura organizacional en las Mypes hoteleras. *Revista Internacional La Nueva Gestión Organizacional* (10):38-62.
- MEIJADE V (2019). Los ODS en la estrategia empresarial. El caso Suez. *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales* (108).
- MEJÍA-CHAVARRÍA A (2019). Revisión de la literatura de clima organizacional, estado del arte. *Tecnociencia Chihuahua* 12(3):170-181.
- MENDOZA J, GARZA J (2009). La medición en el proceso de investigación científica: Evaluación de validez de contenido y confiabilidad. *Innovaciones de negocios* 6(11):17-32.
- MONTERO I, LEÓN O (2002). Clasificación y descripción de las metodologías de investigación en Psicología. *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud* 2(3):503-508.
- MORIN G, REYNOSO I, MARTÍNEZ A (2019). Las MiPyMEs frente al reto de la Responsabilidad Social Empresarial; panorama en San Luis Potosí. *Revista Relayn* 3(1):30-42.

- OJEDA L, MUL E, JIMÉNEZ D (2019). La gestión estratégica en las mipymes del estado de Yucatán. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas* 8(15):136-160.
- ONU (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS) (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre del 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf, acceso 15 de octubre de 2019.
- PADILLA M, MEJÍA S, QUISPE O (2019). La competitividad como herramienta de gestión empresarial de las Mipymes comerciales de la ciudad de Ambato. *Ciencia Digital* 3(2):138-160.
- PALAFIX S, OCHOA J, JACOBO H (2019). Liderazgo en el proceso de sucesión: el caso de una empresa familiar mexicana. *Revista Visión de Futuro* 23(2):73-89.
- PENFIELD RD, GIACOBBI PR (2004). Applying a score confidence interval to Aiken's item content-relevance index. *Measurement in Physical Education and Exercise Science* 8:213-225.
- PEÑA C, DÍAZ D, CHÁVEZ M, LÓPEZ S, VÁZQUEZ M (2018). La cultura organizacional en una pequeña empresa. *Revista Global de Negocios* 6(3):93-102.
- PETRILLI-CAMBAMBIA P, LUNA-NEMECIO J (2020). Crisis climática y cultura organizacional: dos retos para la socioformación y el desarrollo social sostenible. *Religación Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 5(24):12-25.
- PLASENCIA S, MARRERO D, BAJO S, NICADO G (2018). Modelos para evaluar la sostenibilidad de las organizaciones. *Estudios Gerenciales* 34(146):63-73.
- POLIT D, BECK C (2006). *Essentials of Nursing Research*. 6th Edition. Lippincott Williams & Wilkins, Filadelfia.
- RAMÍREZ L, DÁVILA I (2018). Validación de la escala para la caracterización de la cultura organizacional en mipymes. *Psicología desde el Caribe* 35(especial): 22-44.
- REYES H, MOROS F (2019). La cultura organizacional: principales desafíos teóricos y metodológicos para su estudio. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 7(1):201-217.
- RIVERA P, CARILLO S, FORGIONY S, NUVÁN H, ROZO S (2018). Cultura Organizacional, retos y desafíos para las organizaciones saludables. *Revista Espacios* 39(22):27-41.
- RIVERA-PORRAS D (2019). Aproximaciones conceptuales del aprendizaje organizacional. *Aibi revista de investigación, administración e ingeniería* 7(1):23-29.
- ROBLES A, MONTES L, RODRÍGUEZ GA, ORTEGA RA (2018). Diseño y validación de un instrumento de cultura organizacional para empresas medianas. *Ciencias Humanas y Sociales* 10(21):552-575.
- ROBLES G, ROJAS M (2015). La validación por juicio de expertos: dos investigaciones cualitativas en lingüística aplicada. *Revista Nebrija de Lingüística Aplicada a la Enseñanza de Lenguas* 9(18):124-139.
- SANABRIA E, VERGARA A, SANTACRUZ M, LUCIN B (2019). Influencia de la cultura organizacional en el sistema de gestión de calidad: Estado del arte. *Ciencia digital* 3(1):239-256.
- SÁNCHEZ B (2017). Análisis sobre las diferencias de percepción de la cultura organizacional en instituciones de educación superior del sur de Sonora. *Comuni@cción* 8(1):61-71.
- SOLARTE S, BARAHONA V (2020). Cultura organizacional e innovación en la orientación al mercado de empresas familiares de Pasto (Colombia). *Contaduría y Administración* 65(1):1-25.
- SOSSA J, HINCAPIÉ J, JARAMILLO I, ZARTA R, CASTILLO H, CONCHA J (2017). Delphi method in technological foresight studies: an approach to calculating the number of experts and the application of the competence coefficient «k» expert. *Biotecnología en el Sector Agropecuario y Agroindustrial* 15(1):105-115.
- TABER KS (2018). The use of Cronbach's alpha when developing and reporting research instruments in science education. *Research in Science Education* 48(6):1273-1296.
- TOBÓN S (2017a). Ejes esenciales de la sociedad del conocimiento y la socioformación. *Kresearch, Mount Dora (Estados Unidos)*.

- TOBÓN S (2017b). Cartografía conceptual de las rúbricas socioformativas. <https://cutt.ly/UdqhlbU>, acceso 10 de noviembre de 2019.
- TOBÓN S (2017c). Evaluación socioformativa. Estrategias e instrumentos. Kresearch, Mount Dora (Estados Unidos).
- TOBÓN S (2018). Prácticas pedagógicas esenciales para lograr el desarrollo social sostenible. <https://cutt.ly/Eh80l83>, acceso 20 de enero de 2020.
- TOBÓN S, GUZMÁN C, HERNÁNDEZ J, CARDONA S (2015). Sociedad del Conocimiento: Estudio documental desde una perspectiva humanista y compleja. *Revista Paradigma* 36(2):7-36.
- VARGAS H, MORA E, ORTIZ A (2015). Cultura organizativa e innovación: un análisis temático en empresas de Costa Rica. *Tec Empresarial* 9(2):7-18.
- VÁZQUEZ A, HERNÁNDEZ M, VÁZQUEZ-ANTONIO J, JUÁREZ H, GUZMÁN C (2017). El trabajo colaborativo y la socioformación: un camino hacia el conocimiento complejo. *Revista Educación y Humanismo* 19(33):334-356.
- VILLALBA-EGUILUZ U, PÉREZ-DE-MENDIGUREN J (2019). La economía social y solidaria como vía para el buen vivir. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 8(1):106-136.
- ZÚÑIGA V (2020). Comportamiento ético en la publicación científica: malas conductas y acciones para evitarlas. *Revista Educación* 44(1):428-437.
- ZÚÑIGA G, CÁRDENAS A (2014). Instrumentos de evaluación: ¿qué piensan los estudiantes al terminar la escolaridad obligatoria? *Perspectiva Educacional, Formación de Profesores* 53(1):57-72.

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI

Martín FITTIPALDI-FREIRE
mfittipa@ucu.edu.uy
Facultad de Ciencias Empresariales
Universidad Católica del Uruguay

Styles or models? Study of national planning for development of Chile, Costa Rica, and Uruguay at the beginning of the XXI century

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. ¿Estilos o modelos de *desarrollo*?**
- 3. Resultados de la investigación**
 - 3.1.1. Chile. análisis del Programa Chile de Todos 2014-2018**
 - 3.1.2. Principales conclusiones del caso chileno**
 - 3.2.1. Costa Rica. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018**
 - 3.2.2. Principales conclusiones del caso costarricense**
 - 3.3.1. Uruguay. Análisis del Proyecto de Presupuesto 2015-2019**
 - 3.3.2. Principales conclusiones del caso uruguayo**
- 4. Conclusiones generales**
- 5. Bibliografía**

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI

Martín FITTIPALDI-FREIRE
mfittipa@ucu.edu.uy
Facultad de Ciencias Empresariales
Universidad Católica del Uruguay

Styles or models? Study of national planning for development of Chile, Costa Rica, and Uruguay at the beginning of the XXI century

Citar como/cite as:

Fittipaldi-Freire M (2021). ¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):130-155.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.701

Resumen

En Latinoamérica, se han ensayado diferentes estilos de desarrollo, que han sido el resultado del emplazamiento entre las posibilidades reales (vinculadas a las condiciones objetivas definidas por su contexto) y los deseos ideales de «ser», influidos por las corrientes hegemónicas de pensamiento.

El trabajo se focaliza en analizar y caracterizar las planificaciones nacionales para el desarrollo de los casos seleccionados (Chile, 2014-2018; Costa Rica, 2015-2018, y Uruguay, 2015-2019) a la luz de las diferentes corrientes teóricas sobre el desarrollo. De esta forma, se intenta generar evidencia empírica para describir los estilos de desarrollo que se han intentado adoptar en cada uno de los países seleccionados y, con ello, aportar una reflexión general sobre los principales rasgos distintivos de las experiencias de desarrollo que, en América Latina, se están asumiendo en los inicios de este siglo XXI.

Palabras clave: desarrollo, modelos, política de planificación.

Abstract

In Latin America, different development styles have been tested which have been the result of the location between the real possibilities (linked to the objective conditions defined by their context) and the ideal desires of «being», influenced by the hegemonic trends of thought.

The work focuses on analyzing and characterizing the national planning for development of the selected cases (Chile, 2014-2018; Costa Rica, 2015-2018, and Uruguay, 2015-2019), considering the different theoretical currents of development. In this way, it is attempted to generate empirical evidence to describe the development styles that have been tried to adopt in each of the selected countries and, with that, contribute to a general reflection on the main distinctive features of the development experiences that in Latin America they are being assumed at the beginning of this 21st century.

Keywords: development, models, planning policy.

1 Introducción

Pensar el *desarrollo* ha sido durante varias décadas, al menos, controvertido, sin mencionar lo prolífico de su bibliografía. De su existencia a su inexistencia, de su bondad a su carácter pernicioso, de ser visto como solución a los problemas a culpabilizarlo de ellos, cualquier dilema al que haya que enfrentarse no escapa al hecho de haberse convertido en una empresa sobre la que una gran parte del planeta piensa y actúa. Justa es esa insigne dedicación que se le brinda, ya que es, ni más ni menos (y así se entenderá en este trabajo), el modo de organización social que nos damos como grupo humano para vivir y sobrevivir, apostando por la obtención de la opulencia o la satisfacción de las necesidades más básicas, arrasando lo que nos rodea o conservándolo para nosotros/otros, buscando el «ser» o el «tener», entendiéndolo como derecho para todos o como solo para algunos.

Latinoamérica, desde su etapa colonial, ha sido escenario de una vasta reflexión y puesta en práctica de variados mecanismos y esquemas por parte de los países de su entorno, tendentes a fomentar diferentes modelos de organización, por momentos «a semejanza de», por momentos en «contraposición a». En todo caso, su meta ha sido mejorar la calidad de vida y lograr una existencia humana digna. Los estilos por los que se ha apostado han sido influidos, en mayor o en menor medida, por las corrientes de pensamiento dominantes sobre el *desarrollo*. A partir de ellas, se han generado modelos normativos que moldean el imaginario de la sociedad en su conjunto, inicialmente ligados al crecimiento económico y, posteriormente, a otras corrientes como la del desarrollo económico, el desarrollo sostenible o el desarrollo humano, entre otros.

Por otra parte, reconocer la multidimensionalidad del proceso de *desarrollo* implica comprender la participación de una multiplicidad de agentes que adquieren relevancia relativa, en el marco de un accionar que necesita de una estrategia deliberada y de una acción organizada de las instituciones y de la sociedad para alcanzarlo o realizarlo (Guillén 2004). Sin negar la relevancia que han tenido en estos procesos una amplia gama de actores, este trabajo se ha focalizado en el accionar de uno de ellos: el Estado. Dicho accionar ha sido dirigido por los sucesivos gobiernos de la región, optando por diferentes esquemas de organización de sus políticas públicas, las que responden a diferentes concepciones de modelos de *desarrollo* deseados, guiados por diferentes representaciones que impulsan sus expectativas de transformación. En efecto, las diferentes maneras de percibir el *desarrollo* inciden en la toma de decisiones y formulación de políticas, aportando resultados diferenciados.

En este sentido, toma relevancia la discusión en torno a cuáles deberían ser las opciones de política pública más adecuadas para

conformar los diferentes caminos y alternativas para avanzar hacia las metas de una buena calidad de vida y una existencia humana digna. Por este motivo, en este trabajo, se propuso estudiar las planificaciones nacionales, a la luz de las diferentes corrientes de pensamiento sobre el *desarrollo*. Concretamente, se abordaron las planificaciones nacionales¹ de Chile, Costa Rica y Uruguay,² como casos de estudio:

- «Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018». Fuente: Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile
- «Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Gobierno de Costa Rica». Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
- «Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 – Mensaje y Exposición de Motivos». Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay

Se optó por estudiar las planificaciones nacionales, entendidas como una de las principales herramientas que los gobiernos han utilizado para materializar sus proyectos políticos enfocados al *desarrollo*. Se entiende que estas se encuentran guiadas por diferentes enfoques teóricos existentes sobre el *desarrollo*, los que, como se ha esbozado, influyen de forma normativa. De este modo, se intentó comprender dónde han sido puestos los énfasis de la planificación estatal, para así conocer si las preocupaciones han estado ligadas al crecimiento económico, a la distribución de la riqueza, a la cobertura de las necesidades básicas, a la solidaridad/responsabilidad intergeneracional, al medio ambiente o a algún otro sector de acción.

Estos enfoques se han agrupado en torno a cuatro ejes de análisis: *a)* el enfoque económico del desarrollo, *b)* la perspectiva de la sustentabilidad, *c)* el enfoque del desarrollo humano y *d)* la postura del posdesarrollo. Las principales características de estas corrientes de pensamiento aportaron los elementos de base para el análisis, en el que empleó un método de verificación (presencia/ausencia), de acuerdo con el cuadro 1.

| Dimensiones de análisis Enfoque/corriente teórica | Elementos característicos |
|--|---|
| El enfoque económico del desarrollo: «Cuanto más, mejor» ³ | <ul style="list-style-type: none"> • Riqueza monetaria nacional, crecimiento del PNB • Inversión e infraestructura • Industrialización y aumento de la productividad • Progreso técnico • Sectores modernos (capitalistas) • Complementariedades y encadenamientos productivos • Difusión tecnológica y rol de la pequeña empresa • Estructuras productivas competitivas y diversificadas • Cambio tecnológico endógeno • Fomento del comercio internacional • Estructuras institucionales • Equidad y servicios sociales |

- 1 Esta elección estuvo guiada por la intención de seleccionar y trabajar con los documentos nacionales más generales y orientativos de la planificación estatal. En rigor, solo para el caso de Costa Rica se contó con un Plan Nacional de Desarrollo, mientras que, para el caso de Chile, se seleccionó el Programa de Gobierno y, para el caso de Uruguay, el Mensaje y Exposición de Motivos de la ley presupuestal.
- 2 El trabajo no involucró un análisis comparativo, por lo que no fue relevante ni restrictivo para la selección de los casos la similitud de características entre ellos. La elección estuvo guiada por el interés de considerar tres casos latinoamericanos identificados con niveles altos de bienestar relativo en la región, considerando para ello variables tales como el gasto público social, los niveles de desigualdad, la pobreza, el crecimiento económico o la cobertura de servicios de protección social, entre otros aspectos. Véase Cepal (2018), Cepal (2019), OCDE/CAF/Cepal (2018) y Sojo (2017).
- 3 A través de esta frase corta, el autor intenta transmitir, de forma sintética y coloquial, el elemento central que caracteriza a este eje de análisis.

| | |
|--|--|
| <p>La perspectiva de la sustentabilidad: «Entendido: no estamos solos»⁴</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Fin del crecimiento salvaje • Límites ecológicos • Cuidado del ambiente y ecosistemas • Perspectiva económica viable y ecológicamente prudente • Valor natural sincrónico y diacrónico • Naturaleza como capital y otras formas de valor • Factor ambiental subsidiario a la actividad económica, valor intrínseco o postura biocéntrica |
| <p>El enfoque del desarrollo humano: «Adagio de libertad»⁵</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidades humanas (libertad positiva) • «Ser» y «hacer» es lo que realmente se valora • Disponibilidad de entorno de bienes públicos • Agencia (capacidad de autodeterminación) • Garantía de derechos y libertad política • Participación y debate público |
| <p>La postura del posdesarrollo: «¿Y si lo hacemos de otra manera?»⁶</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Descentramiento del crecimiento económico como principio organizativo central de la sociedad • Valor de las tradiciones • Postura biocéntrica • Oposición al modelo occidentalista • Saberes locales • Diversidad, etnicidad, identidad y derecho a la diferencia • Trascendencia al consumo |

Cuadro 1

Dimensiones de análisis y sus elementos característicos

Fuente: elaboración propia.

La técnica aplicada correspondió a un análisis de contenido, en el que se buscó sistematizar la presencia de elementos relativos a las principales corrientes teóricas contempladas. A través de este, se pretendió extraer conclusiones para cada caso, al tiempo que se aspira con ello a aportar y abonar al debate general sobre los principales elementos contemporáneos presentes en algunos estilos de *desarrollo* de América Latina.

2

¿Estilos o modelos⁷ de *desarrollo*?

La fuerte impronta provocada por el pretérito mito sobre el progreso,⁸ la posterior devoción por el *desarrollo* y su consecuente creencia en el binomio «desarrollo-subdesarrollo» globalmente difundido significaron la adopción paulatina de una idea implícita subyacente: la existencia de un modelo o estilo de *desarrollo* universalmente válido y globalmente anhelado. Sin embargo, la discusión en torno a posibles alternativas diferenciadas surgió en la bibliografía a raíz del descontento que se tenía, en las sociedades industrializadas o posindustriales, con la calidad de la vida y con los logros que, hasta ese momento, se habían obtenido con las políticas de *desarrollo*.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Para el presente trabajo, se utilizará indistintamente «estilos» y «modelos».

8 Para un análisis detallado sobre la idea de progreso en la historia, véase Nisbet (1991) o Bury (1971).

Al mismo tiempo, también se reproducían argumentos similares en las economías semiindustrializadas, lo que las llevaba a comenzar a tomar conciencia sobre los problemas que podría acarrear el hecho de proseguir la marcha «hacia donde han llegado sus congéneres avanzados» (Pinto 2008, p. 74). Este cuestionamiento alcanzaba, a su vez, al propio concepto hegemónico de *desarrollo*. En otras palabras, al tiempo que se cuestionaban los «camino» para llegar al destino deseado, se ponía en tela de juicio al propio destino. Estos cuestionamientos abonaron posiciones que comenzaron a aceptar la posibilidad de impulsar alternativas o estilos diferenciados de *desarrollo*, los cuales fueron gradualmente influidos por las corrientes teóricas que, a diferencia de aquella en la que se promovía el crecimiento económico y la modernización, brindaron un interés incremental e influyente a otros aspectos de la vida social.

Con base en esta convicción, la de aceptar la existencia de dicha diversidad, es que el presente estudio abordó los modelos de *desarrollo* asumiendo, *a priori*, la posible existencia de diferencias para cada caso de estudio. Con respecto a cada uno de ellos, se describió el modelo impulsado, asumiendo cada estilo como el conjunto de características que definen el modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad (Varsavsky 1975).

Sin duda, el estilo que se adopta en cada momento de la historia y en diferentes casos no está libre de tensiones y disputas en su proceso de concepción y ejecución. Como lo remarca Graciarena (1976), el estilo, definido como la modalidad concreta y dinámica que se da un sistema social en un ámbito y momento histórico determinado, es producto de la diversidad de intereses de clase y del conflicto entre los diversos grupos de influencia. De esta forma, el autor reafirma la definición del *estilo de desarrollo* desde una perspectiva dinámica e integradora, entendiéndolo como un proceso «dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías» (Graciarena 1976, p. 189).

Por ello, la definición del modelo estará, en cada caso, emplazada entre las posibilidades reales y los deseos o ideales, mientras que las posibilidades estarán ligadas a condiciones objetivas y los ideales estarán relacionados a las posturas de pensamiento más influyentes; en tanto aquí la intención no fue abocarse a la descripción del primer aspecto, relacionado con asuntos tales como el tamaño del país, la dotación de recursos, su localización, su inserción internacional y otras consideraciones, sino al segundo aspecto, por lo que fue de interés la consideración de las principales corrientes teóricas concurrentes sobre el *desarrollo*.

En este sentido, se optó por un análisis guiado por cuatro ejes análisis:⁹ el económico, el de sustentabilidad, el de capacidades y el posdesarrollo. Se consideran aquí como las principales dimensiones aglutinadoras y vertebradoras de las corrientes de pensamiento existentes, por los siguientes motivos: el eje económico, por ser el que ha marcado el debate contemporáneo a partir de mediados del siglo XX; el eje de la sustentabilidad, por haber sido el que ha impulsado una conciencia planetaria en relación con el medio ambiente y se posiciona como aspecto indiscutible y vital para el conjunto del pensamiento y la práctica del *desarrollo*; el tercero, el relativo a las capacidades y libertades, por haber sido el que ha marcado la agenda internacional del desarrollo de los últimos veinticinco años; por último, el eje en torno al posdesarrollo, por ser una corriente con creciente importancia en Latinoamérica, por lo que es de obligada atención en el marco de una investigación abocada al estudio de tres casos de esa región.

3 Resultados de la investigación¹⁰

3.1.1. Chile. Análisis del Programa Chile de Todos 2014-2018

El enfoque económico del *desarrollo* impregna el programa de forma poderosa, no solo porque se ubicó el pilar de «Programa Económico» al inicio del documento (solo por detrás del pilar de las «Reformas de Fondo»), sino por concebir a la economía como el elemento central para explicar y potenciar cualquier otra área de *desarrollo* en el país. Se destaca la referencia central, con el objetivo de enfrentar la desigualdad en este marco. Salvando la distancia entre el discurso y la realidad, y sin entrar a valorar los resultados del país en este sentido, es clara la relevancia que adquiere la postura neoestructuralista cepalina de crecimiento y transformación productiva con equidad (Cepal 1990).

En este sentido, el crecimiento y los elementos para promoverlo se presentan formando parte de un proyecto nacional, marcado por un enfoque regional, que plantea incentivos a la inversión privada, a través de la modificación de la estructura fiscal, apuntando a la generación de mayor capital como factor esencial asociado a la productividad. En cuanto a la inversión pública, se la asoció muy fuertemente al sector de infraestructura, con el fin de elevar los niveles de eficiencia, evaluando e implementando una amplia cartera de proyectos (vialidad, puertos, aeropuertos o telecomunicaciones, entre otros).

Los cambios antes mencionados plantean un fortalecimiento multinivel de las estructuras institucionales, dejando entrever un impulso de la visión neoinstitucionalista ya que, con ello, se apunta

9 No ha sido posible en este trabajo desarrollar conceptualmente las cuatro corrientes teóricas que brindan sustento a los cuatro ejes de análisis. Para ello, puede consultarse el trabajo de tesis de maestría de M. Fittipaldi (2019).

10 Por razones de extensión, en este trabajo, se recoge una selección de aspectos característicos de cada caso estudiado. Por más información, puede consultarse Fittipaldi (2019).

a mejorar los ambientes normativos vinculados a la producción e inversión, favoreciendo la confianza y transparencia de los marcos regulatorios que ofrecen garantías. En este sentido, se identifican esfuerzos relacionados con la coordinación de actores, apostando por la creación de esquemas de comisiones interinstitucionales, consejos de coordinación y consejos sectoriales territoriales.

La innovación, la ciencia y la tecnología se plantearon como las herramientas facilitadoras de un desarrollo inclusivo, sostenible y sustentable aspirando, a través de ellas, a un cambio sustantivo en la estructura de la matriz productiva. De este modo, se pretende provocar un salto productivo concebido como necesario, en un escenario con una economía altamente dependiente de recursos naturales no renovables. Su importancia se refleja, a nivel público y privado, a través de la creación de fondos para la innovación empresarial, apoyo a ecosistemas emprendedores y mayor rectoría y soporte de la autoridad estatal responsable en este campo.

El tipo de innovación buscado se ligó a la identidad y la vocación de cada región del país, lo que expresa un interés por activar procesos de cambio tecnológico endógeno, alineados con las características, potencialidad y necesidades locales. Se identifica, así, la influencia del modelo endogenista, el cual se hace también presente a través del reimpulso de mecanismos de desarrollo del ecosistema empresarial (incubación, aceleración, capitales semillas...), donde se puede identificar claramente la formación de redes y esquemas de apoyo que favorezcan complementariedades y encadenamientos en distintos sectores del ámbito productivo (*cluster* minero o de los consorcios tecnológicos en el sector de la energía). El sistema de *clusters* que se plantea coincide con una postura proclive al impulso de núcleos endógenos de desarrollo, como otro factor ligado a las nuevas teorías neoclásicas del crecimiento.

Desde una lectura estructuralista, en el programa, se asume una postura «periférica», basada en la provisión al mundo de bienes naturales, y se propone recuperar el vínculo de vecindad en la región, sin limitarlo a las relaciones de comercio, procurando así su compromiso con una política de integración regional activa y vinculante.

En cuanto a la perspectiva de la sustentabilidad, la atención y el cuidado del ambiente han caracterizado transversalmente el programa. En el documento, se asume una perspectiva de bien global para el disfrute común, encargándole al Estado velar por la conservación, adoptando una mirada integral del proceso de *desarrollo*. Ello se aprecia, por ejemplo, en el abordaje de la situación de las energías renovables, donde se brinda especial importancia a la relación entre los aspectos ambientales y sociales ligados al desarrollo energético, promoviendo la creación de un sistema eficiente de gestión y las prácticas amigables con el medio ambiente.

En este sentido, en el programa se fomenta la idea de un crecimiento económico que no aspire a convertirse en un proceso indiscriminado, dejando reflejada una propuesta de aprovechar los recursos naturales adecuadamente y no en agotarlos. Se incorporan las necesidades de las diferentes comunidades, en el entendido de que se debe encontrar la mejor forma de emplear los recursos naturales en beneficio del país y con respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En síntesis, el planteamiento presenta elementos ecodesarrollistas, en donde se marcan límites; se admiten ecozonas, diferenciando comunidades, y se procura la adopción de tecnologías adecuadas en la producción. Asimismo, también se adoptan elementos de una postura de desarrollo sustentable, ya que se aspira a no comprometer las capacidades futuras y se vincula, principalmente, con su corriente débil, ya que se apoya en la necesidad de las soluciones técnicas para los «males» del desarrollo productivo, y se considera a la naturaleza como un capital más.

En lo que se refiere al enfoque del desarrollo humano, el programa contiene una fuerte impronta de ampliación de capacidades, a través de un conjunto de medidas tendentes a superar la pobreza y la desigualdad, procurar una buena salud y educación de calidad, avanzar en un sistema de cuidados nacional y asegurar una mayor equidad de género.

El creciente rol del Estado para desmercantilizar la educación imprime un sesgo de derechos en su concepción, matizando una postura esencialmente funcionalista a los requerimientos del mercado, intentando un vuelco que permita una formación como camino de emancipación. Por otra parte, la ampliación de plazas para niños y niñas en el sistema educativo, sumado a la adopción de la modalidad de horario extendido a todo hijo e hija de madre trabajadora, apunta claramente a aumentar la capacidad de aquellas mujeres, principalmente jefas de hogar que, con intenciones y/o necesidades de estudiar, ven vedada la oportunidad de hacerlo, al no poseer un sistema de contención institucional a disposición.

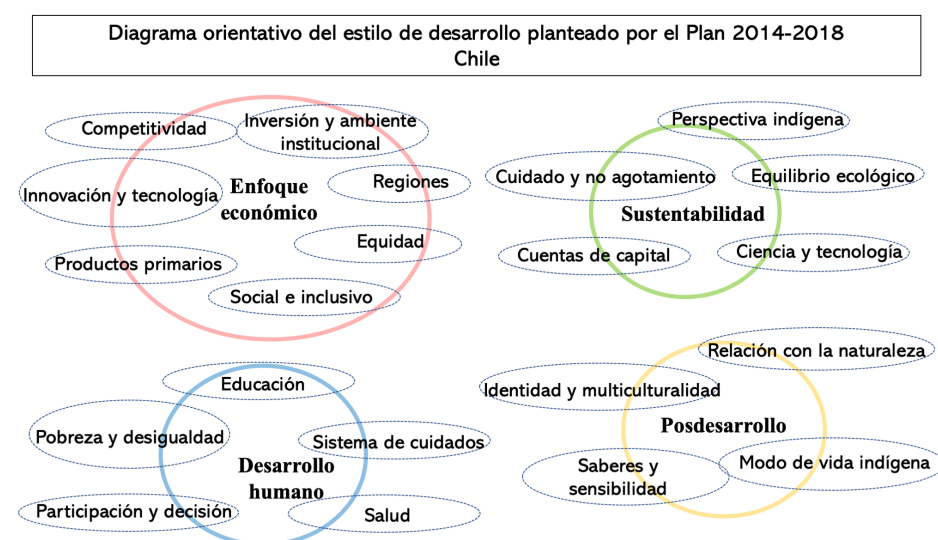
Las medidas propuestas en materia de igualdad de género son claro ejemplo de acciones tendentes a la ampliación de capacidades. En el Programa, se entendió necesario un renovado impulso a la agenda de igualdad, ligada íntimamente al accionar el Sistema Nacional de Cuidados, en tanto se lo enfocó a reducir la concentración tradicional de las múltiples tareas de cuidado en las mujeres; situación incompatible, entre otras, a una mayor participación en el mercado de trabajo remunerado. La capacidad de agencia fue otro elemento presente a través de varias medidas relacionadas con la participación y la toma de decisiones ciudadanas, buscando brindar la oportunidad de influir en las decisiones que afectan las vidas de las personas.

Finalmente, desde la óptica del posdesarrollo, en el Programa no se plantea un modelo alternativo al *desarrollo*; más bien lo sus-

cribe, aunque aparecen en él elementos que se podrían asociar, de algún modo, a la postura posdesarrollista. Se encuentran presentes elementos tales como la reivindicación del derecho a la diferencia y a la multiculturalidad, reconociendo a los pueblos originarios la posibilidad de debatir un nuevo modo de convivencia como la sociedad pluricultural, para lo que propone garantizar su participación plena en el proceso de debate y decisión sobre una nueva Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural. Para ello, fue importante para la inclusión del pilar de la descentralización, territorio y desarrollo el que, entre otras acciones, dejó definida la importancia de la autonomía política y administrativa de las regiones, dando libertad para la elección de la autoridad que mejor represente anhelos, sueños y proyectos de las comunidades locales, priorizando el desarrollo y la competitividad del territorio.

Se admite la valoración de las diferentes prácticas locales, apostando por la integración de las distintas visiones sobre el *desarrollo* en lo relativo al vínculo entre la naturaleza y la economía. De esta forma, se aspira a respetar los estilos de vida de los pueblos originarios, a través de la valoración de sus formas tradicionales de producir, intentando su inclusión en el proyecto nacional, evitando la destrucción del tejido social y las características culturales propias. De este modo, se contribuye a la integración social y al fortalecimiento de la identidad y la diversidad cultural, rescatando y resguardando los saberes y sensibilidades propios de los pueblos originarios.

En síntesis, los elementos posdesarrollistas han influido, de forma puntual, en el Programa, reivindicando la multiculturalidad, apostando por el rescate de saberes y sensibilidades, reconociendo diferentes percepciones sobre la empresa del *desarrollo* y estudiando el vínculo y la utilización de la naturaleza. Lejos está adoptar una postura robusta en relación con esta corriente de pensamiento, manteniendo un enfoque básicamente etnocéntrico.



Cuadro 2

Fuente: elaboración propia.

3.1.2. Principales conclusiones del caso chileno

En el Plan, se destaca el eje del crecimiento económico, apelando a factores tradicionales de ahorro e inversión, al tiempo que se apuesta por los elementos de innovación, ciencia y tecnología, pues se aspira a provocar un impacto a nivel de la matriz productiva. Es visible la influencia del nuevo enfoque neoclásico, donde se insiste en un cambio tecnológico como vía para lograr un salto productivo, que se entiende, necesita el país.

Se enfoca hacia el mundo adoptando un rol periférico, proveedor de bienes primarios (materias primas) a los principales centros mundiales. En este sentido, puede cuestionarse la relación entre el impulso de núcleos tecnológicos y el progreso técnico, por un lado y, por otro, la inserción efectiva a nivel de la economía internacional. Avanza poco en la generación de una estructura productiva competitiva y diversificada (bajo la concepción cepalina de «regionalismo abierto»), la que se acota a seis sectores: acuícola, minería, alimentario, forestal, servicios globales y turismo.

Apuesta por el reforzamiento de las estructuras institucionales públicas como parte de la gobernabilidad del crecimiento económico a través de normas y reglas regulatorias en sectores clave de la economía, lo que advierte la presencia del enfoque neoinstitucionalista.

En el Plan, se adopta una perspectiva «débil», desde el enfoque de la sustentabilidad, con clara influencia ecodesarrollista, donde se prioriza el objetivo del cuidado y el no agotamiento de los recursos naturales frente a los requerimientos de la actividad económica, a través del planteamiento de límites ecológicos y el diseño de tecnologías y soluciones técnicas adecuadas y adaptadas para dicho objetivo. Ejemplo de ello fue el fomento de energías renovables no convencionales (ERNC) a través de la creación legislativa de iniciativas que impulsaran su implementación, así como la promoción de procesos participativos para el estudio y la discusión de la política eléctrica.

Se contempla una visión de aumento de capacidades, especialmente en poblaciones con mayor vulnerabilidad asociadas a la inequidad de género o nivel socioeconómico. Resalta, en este sentido, el sistema nacional de cuidados, como la política más innovadora tendente a asegurar ambientes colaborativos enfocados a la obtención del poder «ser» y «hacer» lo que las personas realmente valoran.

Se promueven medidas que refuerzan la identidad y multiculturalidad, así como el respeto por un modo de vida diferente, otorgando un valor sustantivo a los derechos de los pueblos indígenas, elementos que se pueden asociar a la corriente posdesarrollista.

Sin embargo, en el Plan, se impulsa un estilo de *desarrollo* en el que no se cuestiona la relación antropocéntrica con la naturaleza,

dado que no propone una «recentralización» del modelo en ella, sino que la concibe de forma subsidiaria.

3.2.1. Costa Rica. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

El enfoque económico del desarrollo acapara el espíritu y la dedicación del presente Plan Nacional. Ello se refleja en la aspiración expresa de este por retomar la idea fundante de bienestar recogida en la Carta Magna costarricense, ligada al aumento progresivo de la producción, la productividad y distribución de la riqueza; un crecimiento inclusivo con una distribución socialmente justa de sus beneficios, colaborando con la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Para ello, se plantea el objetivo de una política económica dirigida al crecimiento y la estabilidad del país, donde la política industrial desempeña un rol central en el aumento de la productividad a través del impulso de más inversión, emprendedurismo y encadenamientos productivos con desborde hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Este es un elemento evidente relacionado con la teoría neoclásica (y sus posteriores nuevos aportes) del crecimiento, donde el desarrollo nacional se liga, de fuerte manera, al crecimiento de su riqueza y a procesos de industrialización ligados a sus entornos productivos.

En este marco, toman relevancia los proyectos de inversión pública y privada para fortalecer la infraestructura productiva, apuntando a una mayor competitividad y valor agregado, tanto a nivel de cadenas productivas (como la agroalimentaria) como de pequeños y medianos productores. Se les otorga a estas últimas, y en especial a las de carácter cooperativo y de la economía social y solidaria, un rol estratégico en la generación de empleo digno y desarrollo económico sostenido. Con ello, se puede referenciar uno de los aportes centrales de la nueva teoría neoclásica, vinculado a la importancia de este tipo de empresas a nivel de la dinámica estructural, mejorando el desempeño económico y los resultados sociales.

Otro rasgo distintivo del enfoque económico en el Plan es la innovación tecnológica y su centralidad para generar un conjunto de bienes y servicios competitivos, con alto valor agregado; empleos de calidad en el ámbito doméstico, y relaciones de creciente encadenamiento entre los sectores internos y los que participan en los circuitos internacionales de comercio exterior; un enfoque con clara influencia de los nuevos aportes a la corriente neoclásica del crecimiento.

El incremento del valor agregado de la producción a través de la tecnología, la innovación y el fortalecimiento del talento humano se vio reflejado en lo planificado para el sector agropecuario, donde las líneas estratégicas de acción incluyen la comercialización interna y externa, la innovación e investigación y la transferencia tecnológica. En este sentido, es clara la influencia neoestructuralista, donde se

persigue una apertura comercial y efectiva inserción en la economía internacional con base en la generación de ventajas comparativas.

Por su parte, la influencia neoinstitucionalista se hace presente a través de acciones dirigidas al mejoramiento del ambiente y estructura institucional, como puede ser el planteamiento de programas de información y capacitación transversal dirigidos al ámbito público, al sector empresarial y a la ciudadanía en general, con el objetivo de fortalecer el conocimiento sobre deberes y derechos.

En lo que respecta a la perspectiva de la sustentabilidad, Costa Rica ha sido reconocida a nivel internacional por sus políticas de conservación y protección de la biodiversidad. Se identifica una estrategia basada en la preservación y explotación racional, donde el acento se encuentra en una articulación entre la conservación ambiental y el desarrollo económico. Con ese fin, se brindó importancia a la incorporación de procesos tecnológicos como forma de fomentar acciones innovadoras frente al cambio climático, buscando maximizar la eficiencia de uso de los recursos naturales y disminuir los efectos perniciosos del modelo de cara a la conservación como, por ejemplo, la tecnología aplicada a la reducción de la huella de carbono.

Adicionalmente, se proponen medidas relativas al pago por servicios ambientales y la necesidad de avanzar en la incorporación de una contabilidad verde con la que cuantificar el valor de la degradación ambiental asociado al desarrollo inmobiliario o productivo. Desde esta forma, se valorizan los elementos naturales, transformándolos en un bien de capital más.

Por su parte, en el Plan se recogen elementos del enfoque del desarrollo humano que han marcado su visión de futuro, aunque no se encuentran claramente evidenciados. Por una parte, se presentan elementos asociados a una estrategia de aumento de las capacidades humanas, a través de la generación de trabajo digno, la mejora del empleo y el ingreso como vías para aumentar las opciones de vida de la población y el fomento de mayor cohesión social; por otra, medidas ligadas al ámbito educativo, tales como el incremento de cobertura, la mejora de los ambientes de aprendizaje y la oferta alimenticia, todas enfocadas hacia el aumento de las capacidades humanas, desde la perspectiva de posibilitar que cada persona pueda elegir el tipo de vida valioso para sí.

En este mismo sentido, se identificaron las políticas de igualdad de género, por las que se plantearon potenciar las capacidades para el logro de autonomía económica, la mejora en el acceso a servicios y la prevención de situaciones de violencia. Se sumaron las medidas vinculadas al aumento de la conectividad y la mejora del acceso a servicios de Internet, así como aquellas propuestas en materia de salud, concebidas desde el enfoque de determinantes sociales, buscando la ampliación de capacidades desde la promoción y la prevención multicausal, más allá de la tradicional perspectiva de atención a la enfermedad. De esta forma, se apostó por el disfrute de varios funcionamientos a través de medidas de mejora

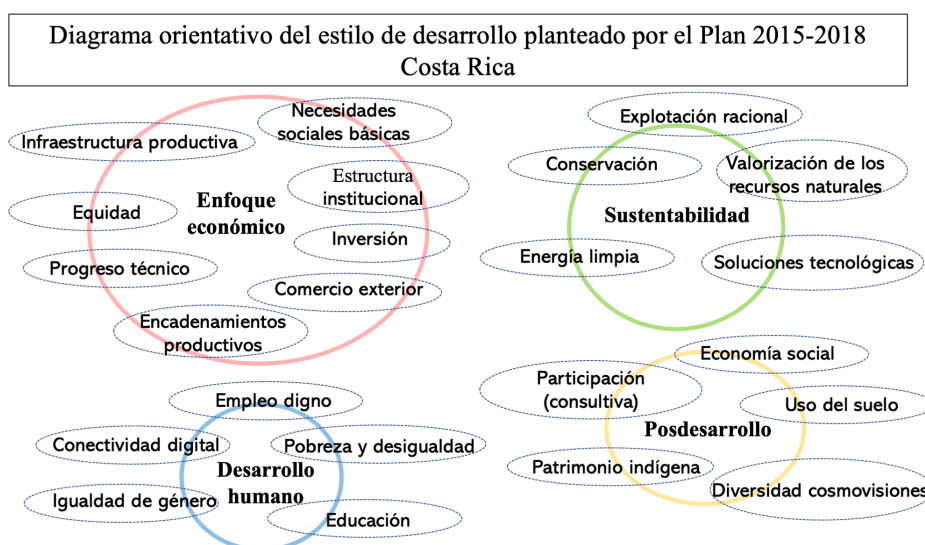
del ámbito comunitario, dirigidas al aumento de las capacidades humanas, para lograr «ser» y «hacer» lo que realmente se valora.

Finalmente, en el Plan no se proponen medidas claramente identificadas con elementos de la corriente posdesarrollista. Solamente se avanza en determinados aspectos que pueden ser vinculados a ella: la identidad, la diversidad cultural y el desarrollo de los territorios indígenas. En este sentido, se reconoce la obligación del Estado en garantizar los derechos humanos culturales, permitiendo que comunidades, pueblos y poblaciones particulares los definan y disfruten. Se promueve una actitud ligada al reconocimiento de la diversidad, sin encontrarse una decidida estrategia para incluirla en el proceso de definición del estilo de desarrollo nacional.

Se apuntaron medidas dirigidas a la generación de diálogos participativos, promoviendo una aportación de carácter consultivo no vinculante. Se incluyeron medias tendentes a la preservación del patrimonio indígena y afrodescendiente, específicamente a través de programas educativos y culturales, que evitaran el desuso y la disminución de la vivencia cotidiana de la cultura tradicional, intentando favorecer la permanencia y respeto por su cosmovisión del mundo, poniendo en valor sus tradiciones.

Este enfoque también quedó evidenciado a través de medidas de apoyo a procesos productivos alternativos, así como con el impulso a la economía social solidaria, apostando por un subsistema bajo los principios de esfuerzo colectivo, solidaridad, igualdad, participación y cooperación.

Se consideró oportuno reconocer diferencias en relación con el uso del suelo como, por ejemplo, la solución para una mejor delimitación entre las áreas silvestres protegidas y los territorios indígenas o asentamientos campesinos. En este sentido, prevalece una perspectiva de viabilidad económica y prudencia ecológica en relación con el vínculo con el ambiente, lejos de adoptar una postura biocéntrica, característica de la postura posdesarrollista.



Cuadro 3

Fuente: elaboración propia.

3.2.2. Principales conclusiones del caso costarricense

En este Plan Nacional de Desarrollo, se realiza una apuesta firme a medidas relacionadas con el crecimiento económico, el empleo, la educación, el combate a la pobreza, la cultura, la salud o el ambiente, entre otros temas prioritarios.

En su enfoque económico del desarrollo, se combinan elementos tanto de la teoría clásica del crecimiento (con la inversión pública como dinamizadora del sistema) como de otros aspectos relacionados con las corrientes neoinstitucionalistas (mejora de aspectos regulatorios, competitividad y confianza del consumidor), a los que se agregan elementos de las corrientes neoclásicas y neoestructuralistas a través del énfasis depositado en los procesos de encadenamientos productivos, enfocados a la exportación y con un sesgo hacia el sector agropecuario.

Toma un perfil ecodesarrollista, resaltando los aspectos de articulación y armonía entre el desarrollo económico y las dimensiones ambientales y sociales, reconociendo los límites ecológicos y el avance técnico y científico al servicio de la protección, lo que evidencia una postura «débil» sobre la sustentabilidad.

Apuesta por una educación que fomente el aumento de capacidades humanas, más allá del aporte sustancial en habilidades y destrezas para abrirse campo en los mercados y la producción.

La participación social y la articulación de actores se presenta como el principal elemento de *agencia*, planteado a través de estructuras institucionales que garanticen la capacidad de toma de decisiones y/o la posibilidad de valorar asuntos, bienes y servicios públicos.

Involucra elementos puntuales del enfoque posdesarrollista, relacionados con la defensa del patrimonio indígena y comunitario, promoviendo el respeto por cosmovisiones diversas, con implicaciones a nivel de la relación y el uso del suelo.

3.3.1. Uruguay. Análisis del Proyecto de Presupuesto 2015-2019

El enfoque económico del *desarrollo* parece monopolizar el proyecto de presupuesto brindando, a su vez, especial importancia a los aspectos sociales asociados. El factor económico asume una centralidad evidente y apunta a un crecimiento sostenido con equidad, concibiéndolo como elemento clave para la determinación de los ingresos que sustentan la política fiscal y la generación de un efecto «derrame» para favorecer la inclusión social. Para ello, la inversión y las nuevas tecnologías para la producción asumen un rol prioritario, con el objetivo de aumentar la productividad total.

El sesgo en términos de equidad e inclusión adquiere relevancia en el proyecto de presupuesto a la hora de pensar y planificar el desarrollo económico, lo cual puede asociarse a una influencia clara de la postura neoestructuralista cepalina de transformación

productiva. En este sentido, se plantea una posición firme en torno a los cambios necesarios a nivel de diversificación, innovación e incorporación de conocimiento al sistema productivo, lo que apunta a obtener impactos en torno a dicha transformación, dado que se espera así generar ventajas comparativas que permitan al país afrontar un entorno internacional de creciente complejidad.

Asimismo, resulta clara la influencia de los nuevos aportes neoclásicos reflejados en la incorporación de nuevo conocimiento en las distintas etapas de la producción a través de la generación de capacidades humanas, considerando la producción como una función de los insumos físicos y del *stock* de conocimientos.

Por su parte, se pone en valor el clima y la confianza institucional, basados en procesos de diálogo abierto con actores económicos, sociales y la ciudadanía en general, los cuales se identifican como elementos de fortaleza y transformadores del entorno económico y lo social.

A pesar de poseer un fuerte perfil de crecimiento, en el Proyecto, se enfatizaron las acciones ligadas al conjunto de políticas públicas en el plano social, las que apuntaron a alcanzar logros sociales básicos, como abatir los niveles de pobreza e indigencia, mejorar la distribución de la riqueza, aumentar el empleo y reforzar la infraestructura asistencial.

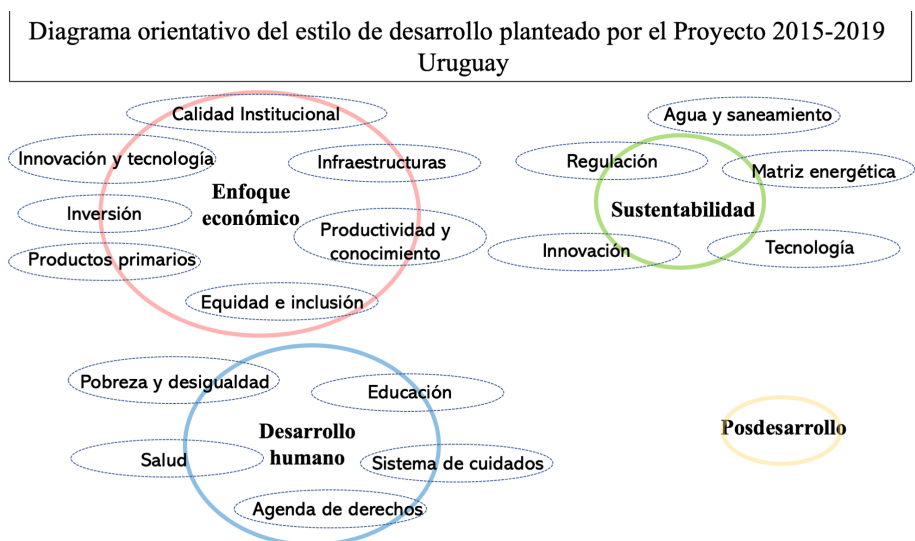
En otro orden, se encontró poca evidencia de aspectos relacionados con la sustentabilidad del modelo. A pesar de que se contemplan algunos elementos a nivel discursivo, no se ahonda ni se centra en el tema de la sustentabilidad, ni como prioridad sectorial ni como prioridad transversal al conjunto de acciones. Lo más significativo, en este sentido, para ser resaltado es el impulso que se le brindó a la promoción de inversiones en investigación, desarrollo e innovación con efecto positivo sobre la calidad del ambiente; ejemplo de ello resulta la inversión en generación limpia de energía, con la instalación de molinos de viento. De esta forma, se propuso continuar la transformación de la matriz energética con base en fuentes renovables no tradicionales, como la eólica, la generación a través de la biomasa y la fotovoltaica.

Adicionalmente, se plantearon acciones tendentes a fortalecer la institucionalidad (Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Agua y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) involucrada en este sector, a los efectos de ampliar la capacidad de protección del ambiente. También se brindó especial importancia al acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento pero, principalmente, en su vínculo, con el objetivo de mejora de la calidad de estos servicios. Se planteó ampliar los esfuerzos para proteger la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable de los principales cauces y cuencas del área metropolitana.

En relación con el enfoque del desarrollo humano, destaca el Sistema Nacional de Cuidados, el cual significó un área innovadora que ha marcado la identidad del presupuesto. Junto a los sectores de la salud y la educación, se apunta directamente a la generación y el aumento de capacidades individuales (tanto de la persona dependiente como de la persona a cargo). Por ello, se puede anotar la influencia de este enfoque incorporando al modelo el impulso de una noción de *desarrollo* ligada a un proceso de expansión de libertades reales que los individuos disfrutaran. Tal es así que, a través del impulso de este sistema, también se buscó impactar sobre el resto de las políticas sectoriales, tales como el empleo, la educación, la salud o la Seguridad Social, entre otras.

Asimismo, la importancia brindada a la educación en el proyecto también posee un fuerte origen y ligazón con el enfoque de desarrollo de capacidades. Se la concibió como factor disparador de oportunidades individuales y colectivas, como herramienta para garantizar derechos, para colaborar en la reducción de brechas y desigualdades, sin dejar de lado la necesaria vinculación con el sector productivo. Esto se acompañó de una agenda de derechos ligada a la ampliación de libertades, como lo significaron los cambios a nivel de la ampliación de licencias laborales por nacimiento y cuidado, tanto para hombres como para mujeres. Las modificaciones propuestas para este ámbito no solo apuntaban a promover la igualdad, sino también a aumentar la capacidad de elección, como uno de los aspectos más significativos a nivel personal.

Finalmente, en el análisis no se identifican criterios o visiones relacionadas con un modelo alternativo al *desarrollo* o posdesarrollista. En este sentido, no existe una revalorización de la diferencia cultural en rechazo al universalismo (más aún, se acepta una lógica global, principalmente eurocéntrica), así como tampoco una intención de subordinar los objetivos económicos a criterios ecológicos; más aún, todo indica que se promueve un *centramiento* del capitalismo en la definición de la economía y del Estado como la entidad con poder en influir en la matriz de organización social.



Cuadro 4

Fuente: elaboración propia.

3.3.2. Principales conclusiones del caso uruguayo

El Proyecto se fundamenta, primordialmente, sobre aspectos sociales y económicos que repercuten en la calidad de vida, adoptando un definido carácter antropocéntrico, donde la conservación no se aplica como imperativo absoluto, sino referido a las necesidades humanas.

Propone el impulso de un crecimiento económico con equidad, prestando especial importancia a los aspectos sociales del *desarrollo*, y se conjuga con criterios de ampliación de capacidades vinculados a la promoción de un sistema estructurante (el Sistema Nacional Integrado de Cuidados), reflejando así una fuerte influencia neoestructuralista.

Otorga un rol central a las inversiones públicas, privadas y partenariados público/privado. Dichas inversiones, en lo que hace a la esfera productiva, no se las identifica ligadas a objetivos de encadenamientos o procesos endógenos de desarrollo. En tal sentido, no se han contemplado mecanismos o canales de transmisión o trasvase de la posible innovación tecnológica de las inversiones extranjeras como factor para potenciar el crecimiento, lo que puede indicar una débil influencia de la nueva teoría neoclásica. Sin embargo, sí se brinda importancia al rol de la investigación e innovación, lo que equilibra la presencia de dicha corriente teórica.

Identifica la calidad institucional como uno de los principales aspectos para impactar sobre el aumento de la productividad y crecimiento, por lo que se apuesta por la generación conjunto de incentivos y reglas de juego claras a ser incorporadas por los actores económicos en sus conductas (consumo, ahorro e inversión).

La sustentabilidad es un aspecto que el proyecto maneja como un marco de referencia sin verse explícitamente expresado en medidas transversales ni sectoriales de peso. Adopta un enfoque de conservación ligado a la búsqueda y aplicación de soluciones técnicas que garanticen la calidad y biodiversidad ambiental.

No se identifican muestras de adopción de criterios relacionadas con un modelo alternativo al *desarrollo* o posdesarrollista. Se toma como referencia un contexto de mercado, donde la hegemonía de la economía marca el rumbo de la vida en la teoría y en la práctica. La ausencia de comunidades indígenas o tradicionales en el país puede ser un factor explicativo para que los aspectos multiculturales, identitarios o cosmovisiones sobre el mundo y la naturaleza no aparezcan reflejados.

4 Conclusiones generales

En el presente trabajo, al analizar tres casos de planificación nacional, se ha intentado generar evidencia empírica para describir las principales características de los estilos de *desarrollo* que se plantea alcanzar cada país abordado. Con ello, se aspira a realizar un aporte a la reflexión general sobre los principales rasgos distintivos que asumen las propuestas de planificación para ser implementadas en América Latina a inicios de este siglo XXI. Fue de interés intentar comprender hacia dónde apuntan dichas planificaciones porque, más allá de reconocer que existen divergencias entre el nivel de lo deseado y aquel realmente alcanzado, ellas dan cuenta de cómo se estructuran y hacia dónde se enfocan los sistemas compartidos de referencia en torno al *desarrollo*. Estos sistemas, plasmados en alguna medida en las planificaciones nacionales, conciben el *desarrollo* como un objetivo dogmático, algo similar a lo que sucedía en épocas pretéritas con la idea de progreso.

En este ejercicio de caracterización, el que se orientó desde la óptica de cuatro corrientes teóricas seleccionadas, se halló, para el conjunto analizado, un énfasis programático vinculado al enfoque económico del desarrollo, por momentos asociado a procesos de modernización (del Estado, de la economía y de la sociedad), sin oposición evidente a aspectos y pautas tradicionales de comunidades originarias o indígenas; se contemplaron puntualmente políticas emparentadas con una visión de ampliación de capacidades, al tiempo que se incorporó el factor medioambiental desde un enfoque de sustentabilidad «débil», casi que subsidiario al modelo de crecimiento impulsado, en una postura de mínimos aceptables.

De este modo, se halló la presencia de las cuatro corrientes teóricas consideradas para este trabajo, en mayor o menor medida y salvo excepciones, en las planificaciones nacionales que han sido analizadas. Se evidencia entonces cómo, para la formulación de estas, no se ha restringido solo a la consideración de visiones tradicionales sobre el *desarrollo* (como la relativa al crecimiento), sino que se han incorporado, y conviven, con elementos que pueden relacionarse con corrientes contemporáneas; las cuatro parecen concebirse como complementarias y no diacrónicas.

Por ello, puede afirmarse que se adopta un abordaje multidimensional en la formulación de las planificaciones, donde el objetivo principal de crecimiento económico deja paso a otros donde se contempla el desarrollo de capacidades, la sustentabilidad del proceso y la consideración de aspectos alternativos de base cultural, local y biocéntrica.

Sin embargo, no puede desconocerse la relevancia que adopta en los casos analizados la corriente basada en el desarrollo económico, donde se encuentran estrategias que se erigen sobre el

impulso y la apuesta por una matriz de producción ligada, predominantemente, a productos primarios. A pesar de la existencia de un conjunto de medidas que involucran la promoción tecnológica y el fomento de la innovación (en la agroindustria o la industria extractiva, principalmente) dirigidas a aumentar la competitividad de los procesos de producción, se evidencian planificaciones asociadas a un modelo extractivo-exportador, lo que contribuye a la idea de un escenario de reprimarización de las economías latinoamericanas en el último lustro.¹¹

Precisamente, en relación con la innovación y el cambio tecnológico, se aprecia otra característica general del conjunto de casos analizados. Se evidencia una planificación de acciones tendentes a la difusión y la promoción de encadenamientos productivos, especialmente en el sector agroindustrial. Sin embargo, es débil la presencia de acciones planificadas dirigidas a generar una estrategia de «propagación» hacia una mayor gama de sectores de la trama productiva, no solo con el objetivo del crecimiento, sino con la aspiración de generar impactos a nivel de su estructura productiva (Ocampo 2017); es decir, romper con el círculo vicioso latinoamericano de dualismo o heterogeneidad estructural.

Las planificaciones analizadas mantienen características de un modelo «desarrollista periférico nacional-dependiente» (Bresser-Pereira 2019, p. 47), con la propuesta de un Estado cuyo objetivo prioritario es el desarrollo económico, impulsando mejoras técnicas para aumentar la productividad de sus industrias predominantemente básicas (ligadas al modelo extractivo y agrario), encargado no solo de la regulación, sino también de la promoción económica, incentivando la acumulación de capital físico y la inversión pública y privada (extranjera de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional); en definitiva, un Estado planificador (principalmente, de los sectores no competitivos de la economía) y coordinador de la inversión, con énfasis en la generación de nueva infraestructura.

Este escenario se liga a una estrategia de inserción en el mercado mundial que posiciona a estos países, por un lado, como captores ávidos de inversión extranjera y, por otro, los presenta en un rol principalmente proveedor de materias primas a los centros industriales, reproduciendo una pretérita división internacional del trabajo. En este sentido, los modelos por los que se apuesta parecen estar jaqueados por una «dictadura de las materias primas»,¹² en los que se inclina hacia opciones de rédito cortoplacista. Se genera, así, una divergencia entre decisiones a corto plazo y los objetivos a largo, lo que requiere de un equilibrio entre propósitos eventualmente contrapuestos. Las preocupaciones sobre la aplicación de medidas a corto plazo pueden llegar a acaparar la atención de los gobiernos de turno en detrimento de aquellas de más largo aliento.

La estrategia de inserción internacional en las planificaciones se complementó con una política exterior volcada al reforzamiento

11 Autores como Gaitán (2014), Guillén (2004) o Svampa (2014) han abordado este tema.

12 Enrique V. Iglesias (comunicación personal, setiembre de 2019).

to de los lazos de integración con la región latinoamericana, sin descartar iniciativas extrarregionales. En términos generales, la participación a nivel global se planteó a través del incremento de la presencia en organismos internacionales, así como en la promoción de liderazgos en temas de la agenda global como la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Aparentemente, desde un enfoque estructuralista, se puede apreciar, en los casos analizados, la adopción de una postura periférica, sin una evidencia fuerte de deseo por modificar el peso geopolítico ya pautado en relación con el «centro». Los planteamientos realizados parecen responder más a reacciones de aprovechamiento de circunstancias externas, asociadas al *boom* de los *commodities* y a la creciente demanda internacional (mediante medidas de acople) que a una estrategia de inserción ligada al proyecto colectivo. Este posicionamiento de «reacción» y «periférico» caracterizan estilos de *desarrollo* en los que se sostienen posturas asociadas con rasgos neocolonialistas que retoman la pretérita relación de dependencia entre «colonos y metrópoli», lo que define así políticas autónomas condicionadas por pautas geoestratégicas establecidas por las potencias del sistema internacional.

En cuanto a la promoción y perfeccionamiento de estructuras institucionales formales promotoras de *desarrollo*, se encontró una variada gama de propuestas, abarcando desde la definición de estructuras de incentivos dirigidas a potenciar talentos o ambiciones de los actores económicos hasta planteamientos enfocados hacia el fortalecimiento de la confianza y la seguridad jurídica, al estilo de las instituciones económicas inclusivas mencionadas por Acemoglu y Robinson (2012). Las figuras asociadas a reglas reguladoras o limitadoras fueron las más utilizadas en las planificaciones; en general, asociadas a reducir las incertidumbres y riesgos contingentes.

Definitivamente, desde el enfoque económico, en los casos analizados, se adoptan estilos de *desarrollo* fuertemente ligados a la clásica preocupación por el crecimiento, pero, a su vez, muy atentos a su vínculo con los efectos sobre la equidad. Se alejan, de forma firme, del concepto industrializador hacia dentro, apostando por una inserción internacional basada en la mejora de la competitividad y un renovado impulso hacia la producción y exportación de bienes primarios, en busca de la incorporación creciente de valor agregado, con fuerte inversión pública y privada, y la consolidación de capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes, definiendo un rol estatal presente.

Por otra parte, se puede afirmar que el enfoque de capacidades ha estado presente, aunque de manera acotada, en los diferentes casos analizados. Ello puede estar relacionado con motivos varios, pero, posiblemente, uno de ellos se vincule a la complejidad de aplicar a políticas concretas un enfoque de pensamiento complejo sobre cómo entender el *desarrollo* ligado a un proceso de expan-

sión de libertades reales que los individuos disfrutaban y valoraban. Sin embargo, se encontraron medidas que sí apuntan en este sentido; entre ellas, los esfuerzos por eliminar las situaciones de pobreza, abatir los índices de desigualdad y aumentar el nivel de ingresos.

Sin embargo, tal como lo remarca Sen (2000), es tan importante reconocer el papel fundamental que desempeña la riqueza en la determinación de las condiciones de vida como también entender el carácter limitado y eventual de dicha relación. Por ello, adicionalmente, se destaca del análisis realizado las medidas relativas a favorecer situaciones donde las personas puedan hacer lo que realmente valoran. En este sentido, se contemplaron acciones en el sector de la salud, buscando una vida saludable y prolongada, así como en el sector de la educación, apuntando no solo a su función instrumental en el mercado, sino a una enfocada a ampliar la libertad, para la crítica reflexiva y el poder de decisión sobre asuntos de interés propio y comunitario.

Desde el enfoque de capacidades, también destacan las medidas dirigidas al aumento de la capacidad de *agencia* a través de la promoción de la participación política y social de una amplia base de actores sociales, garantizando su ejercicio en el campo público. En este sentido, estuvieron presentes un conjunto de herramientas y ámbitos enfocados a ampliar la base de participación, incluyendo el sector privado, la comunidad académica, los sindicatos, los partidos políticos, el poder legislativo y la sociedad civil.

Adicionalmente, una de las políticas más significativas que denotó la presencia del enfoque de capacidades fueron los sistemas de cuidados en Chile y Uruguay. En términos de «libertades instrumentales» (Sen 2000, p. 57), estos sistemas abarcan elementos relativos a libertad de oportunidades sociales, otorgando servicios de importancia que influyen en la vida privada (principalmente, de las personas a ser cuidadas), así como la posibilidad de participar (fundamentalmente, por parte de las personas a cargo del cuidado) más activamente en actividades económicas y políticas, ambas poseedoras de un tradicional sesgo de género.

Por otra parte, se puede reconocer que las planificaciones admiten el imperativo del cuidado del ambiente y sus recursos, incorporando una nueva óptica a la dinámica económica, la que asume las externalidades negativas de dicha dinámica. Por ello, en lo que se refiere al eje de la sustentabilidad, todas las planificaciones priorizaron sectorialmente la dimensión medioambiental (en mayor o menor medida) e intentaron contemplar mecanismos y medidas transversales de conservación y cuidado, valoración de la biodiversidad, consumo y producción ambientalmente sano. Sin embargo, los casos analizados muestran una postura de «sustentabilidad débil», subsidiaria al modelo de crecimiento económico. Este eje, por momentos con alta notoriedad en algunos pasajes de los documentos de planificación, se asume como un límite al que se enfrenta

el accionar y la expansión económica de los países, como si fuese un factor externo, lejos de ser incorporado como parte constitutiva de la estrategia planteada. De todas formas, se esgrimen estilos donde el cuidado del ambiente se convierte en parte inseparable del proceso de *desarrollo*, lo que fomenta una cultura a nivel de agentes económicos alejada de la idea de políticas ambientales restrictivas y más ligada a la confianza sobre las posibilidades que las innovaciones ambientales puedan ser transformadas en activos para su competitividad.

Desde la óptica de análisis posdesarrollista, se puede afirmar, para todos los casos, que el principio orientador de las planificaciones continúa siendo el concepto hegemónico occidental de *desarrollo*, en contraposición a la reivindicación de su negación como principio organizativo central de la vida social, propuesto por dicha óptica. Asimismo, aunque este trabajo restringió su análisis a la planificación nacional, sí se pudo apreciar que quedaron contemplados, en alguna medida (exceptuando el caso de Uruguay), elementos relativos a la participación y valorización de la diversidad cultural y el reconocimiento de formas locales de organización y planificación social alternativa, en articulación con el impulso de códigos básicos universales compartidos, como la ampliación de capacidades desde la libertad y la igualdad de derechos.

Esto lleva a identificar estilos de *desarrollo* que comienzan a incluir elementos que matizan la visión histórica hegemónica eurocéntrica (o anglosajona), la que determinó el cuadro económico, social, político y cultural de la región por un largo período. Por ello, se ha visto el esfuerzo por contemplar medidas de revalorización del papel del individuo en dichos estilos, donde se fortalece la presencia y convivencia entre los miembros de etnias diversas, sin aniquilar sus diferencias culturales, intentando replantear la interacción entre las distintas civilizaciones, que representan experiencias culturales, históricas, económicas y sociales sumamente diferenciadas.

En suma, se ha visto que las planificaciones apuntan a mejorar la calidad de vida a través de estilos que se ven condicionados por variables de contexto que crean tensiones constantes entre lo que se desea hacer y lo que realmente se puede realizar, marcando un ámbito global de creciente interdependencia. Ello deriva en modelos que continúan dependiendo, en gran medida, de lo que su entorno les solicita. Dicha demanda externa se canaliza a través de actores globales representados a nivel local por grupos o sectores con poder de incidencia para ver representados sus intereses en la planificación que se adopta. En este marco, toma relevancia el hecho de que se contemplen acciones tendentes al aumento de capacidades individuales y colectivas de grupos con menor poder relativo, lo que favorece la participación como vía para ejercer una mayor capacidad de *agencia* en la construcción democrática de las planificaciones en América Latina. A su vez, ello será decisivo

para influir en la actual disputa por definir el *desarrollo* y quién o quiénes lo moldean.

Organismos como la Cepal (2016) advirtieron hace años ya el hecho de que el mundo necesita un cambio en su estilo de *desarrollo*, el cual se ha vuelto insostenible. Las planificaciones analizadas parecen albergar características que denotan variantes en este sentido, a través de la incorporación de elementos provenientes de diversos paradigmas. Más allá de las particularidades de cada caso, se encuentra un denominador común de singular importancia para la reflexión a nivel latinoamericano: un cambio conceptual sobre el *desarrollo* en las planificaciones nacionales. Este cambio rompe, aunque sin desechar algunos de sus elementos tradicionales, el molde hegemónico para identificarlo unívocamente con la evolución de la economía y su impacto en la mejora de la calidad de vida (binomio «desarrollo-desarrollo económico»). La evidencia indica claramente que, desde los países latinoamericanos, se está contribuyendo a la adopción de esquemas conceptuales más comprensivos que el mencionado binomio, asumiendo dicha postura en el marco de una comunidad global que toma como referencia la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible; es decir, se apuesta por trabajar desde una perspectiva multidimensional del concepto donde, sin dejar de ocuparse del crecimiento económico, se orientan hacia el logro de otras dimensiones del *desarrollo*.

Esta adopción conceptual refleja una postura conciliadora entre los modelos propuestos y la comunidad global y su agenda, dejando en parte de lado posturas en las que enfatice alcanzar los mismos niveles de bienestar y riqueza que sus congéneres «desarrollados», a cualquier coste humano, social o ambiental.

Parece evidente que el aliento a medio y largo plazo de los estilos identificados dependerá, en gran medida, de la fijación de posturas que excedan los mandatos gubernamentales definidos democráticamente permitiendo, de ese modo, sostenerlos y enriquecerlos a lo largo del tiempo. Para ello, resultan importantes los aspectos de fortalecimiento institucional, en términos de burocracia profesionalizada, los que aseguren una construcción de calidad de estilos de *desarrollo*, que no se dismantelen o broten de acuerdo con los vaivenes políticos de cada período.

Finalmente, cualquiera sea el resultado de esa (de)construcción de marco conceptual, desde el punto de vista de este trabajo, se entiende que la elección y la aplicación de uno u otro conllevará, necesariamente, la adopción de una postura ética en relación con el *desarrollo*, revelando los valores que brindan sustento a una forma de vivirse. Intentar favorecer la equidad frente al crecimiento, la preservación frente a la destrucción natural o la diversidad frente a la homogeneidad involucrará la elección de valores éticos diferentes que guiarán la planificación y la instrumentación de políticas.

5 Bibliografía

- ACEMOGLU D, ROBINSON J (2012). Por qué fracasan los países. Grupo Planeta, Barcelona, España.
- BRESSER-PEREIRA L (2019). Modelos de estado desarrollista. *Revista de la Cepal* 128:39-52. Naciones Unidas, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44734/1/RVE128_es.pdf, acceso 12 de febrero de 2019.
- BURY JB (1971). La idea del progreso. Alianza, Madrid.
- CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Libros de la Cepal, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Naciones Unidas, Chile.
- CEPAL (2018). Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2). Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44019-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo-bases-propuesta-inicial>, acceso 15 de febrero de 2019.
- CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina 2018, LC/PUB.2019/3-P. Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>, acceso 20 de febrero de 2019.
- FITTIPALDI M (2019). Estudios de planes nacionales de desarrollo en Latinoamérica. Los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay. Aportes para la discusión sobre tipologías tras una década de crecimiento (2005-2015). Flacso, Argentina.
- GAITÁN F (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina, documento de proyecto. Ilpes-Cepal, Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36660/1/S2014113_es.pdf, acceso 10 de marzo de 2019.
- GOBIERNO DE CHILE (2013). Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018. <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>, acceso 10 de marzo de 2019.
- GRACIARENA J (1976). Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista Cepal* 1:173-193. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12289>, acceso 10 de marzo de 2019.
- GUILLÉN A (2004). La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo, ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, Río de Janeiro (Brasil).
- LATOUCHE S (2003). Por una sociedad de decrecimiento. *Le Monde Diplomatique*, pp. 18-19.
- MIDEPLAN (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 «Alberto Cañas Escalante». Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>, acceso 25 de junio de 2019.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2015). Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019. Mensaje y Exposición de Motivos. Presidencia de la República. Uruguay.
- NISBET R (1991). Historia de la idea de progreso. Gedisa, Barcelona.
- OCAMPO JA (2017). Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. En: Noman A, Stiglitz JE (eds.). *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*. Columbia University Press, Nueva York.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>, acceso 12 de marzo de 2019.
- PINTO A (2008). Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la Cepal* 96:73-93. Santiago de Chile.
- SEN A (2000). Desarrollo y Libertad. Planeta Argentina, Buenos Aires.
- SOJO A (2017). Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo. Libros de la Cepal, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf, acceso 15 de diciembre de 2019.

SVAMPA M (2014). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes. En: Sotillo JA (dir.). Antología del Desarrollo. Catarata, Madrid, pp. 625-651.

VARSAVSKY O (1975). Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Analytical framework for integrating climate change mitigation and adaptation in local urban planning policy

Kiranmayi RAPARTHI
kiranmayiar@gmail.com
Associate Professor,
School of Architecture and Planning,
Anna University, Chennai
(India)

Marco analítico para la integración de la mitigación y adaptación al cambio climático en la política de planificación urbana local

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Mainstreaming climate change concerns in local urban planning**
- 3. Study region**
- 4. Research method**
 - 4.1. Calculating climate change mitigation and adaptation index**
 - 4.1.1. Climate change mitigation and adaptation policy index**
 - 4.1.2. Climate change mitigation implementation index**
- 5. Results and discussion**
 - 5.1. Land use component**
 - 5.2. Urban design component**
 - 5.3. Physical planning component**
 - 5.4. Building specifications component**
 - 5.5. Transportation component**
 - 5.6. Environment component**
 - 5.7. Incentive tools component**
 - 5.8. Educational tools component**
 - 5.9. Attainment tools component**
 - 5.10. Physical infrastructure component**
 - 5.11. Climate change mitigation and adaptation implementation index**
 - 5.12. Learning from local practice**
- 6. Analysis of climate change mitigation and adaptation policy index and implementation index**
- 7. Conclusion**
- 8. References**

Analytical framework for integrating climate change mitigation and adaptation in local urban planning policy

Kiranmayi RAPARTHI
kiranmayiar@gmail.com
Associate Professor,
School of Architecture and Planning,
Anna University, Chennai
(India)

Marco analítico para la integración de la mitigación y adaptación al cambio climático en la política de planificación urbana local

Cite as/citar como:

Raparthi K (2021). Analytical framework for integrating climate change mitigation and adaptation in local urban planning policy. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):156-181.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.665

Abstract

Climate change is a multidimensional observable fact and is regarded as one of the greatest challenge human societies is facing in the 21st century. Debates on climate change advocate that urban areas not only contribute to climate change by emitting huge amounts of carbon-dioxide gas into the atmosphere, but also play a vital role in addressing climate change. This research investigates whether local urban planning policies in master plans target climate change mitigation and adaptation. Accordingly, this research undertook a qualitative content analysis of the policy framework of master plans that are involved in the sample and developed climate change mitigation indexes for all the sampled master plans by assessing urban policies against climate change mitigation evaluation protocols. This research significantly contributes to the field of urban planning and public policy by developing empirical evidence that analyzes the relationship between urban planning policies and climate change mitigation and adaptation. This research supports the use of master plans as an effective tool in mitigating and adapting to climate change and has an implication for mainstreaming climate change mitigation and adaptation in urban planning.

Keywords: climate change mitigation, climate change adaptation, urban planning, policy framework, integration.

Resumen

El cambio climático es un hecho observable multidimensional y se considera uno de los mayores desafíos a los que deben enfrentarse las sociedades humanas en el siglo XXI. En los debates acerca del cambio climático, se aboga por que las áreas urbanas no solo contribuyen al cambio climático al emitir grandes cantidades de dióxido de carbono a la atmósfera, sino que también desempeñan un papel vital para abordar dicho cambio climático. En este artículo, se investiga si las políticas de planificación urbana local en los planes maestros apuntan a la mitigación y adaptación al cambio climático. En consecuencia, en esta investigación, se realizó un análisis de contenido cualitativo del marco de políticas de los planes maestros involucrados en la muestra y se desarrollaron índices de mitigación del cambio climático para todos los planes maestros de la muestra mediante la evaluación de las políticas urbanas, frente a los protocolos de evaluación de la mitigación del cambio climático. Tal investigación contribuye significativamente al campo de la planificación urbana y a las políticas públicas, al desarrollar evidencia empírica, pues se analiza la relación entre las políticas de planificación urbana y la mitigación y adaptación al cambio climático. Con esta investigación, se apoya también el uso de planes maestros como una herramienta eficaz para mitigar y adaptarse al cambio climático y posee una implicación para la integración de la mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación urbana.

Palabras clave: mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, planificación urbana, marco de políticas, integración.

1 Introduction

Global climate change is possibly one of the greatest threats human societies is facing in the 21st century and is a result of increased concentration of atmospheric greenhouse gases (GHGs) (IPCC 2021). Impacts of climate change are expected to adversely affect many developing countries in the world. Urban planning policies have been considered as a significant tool in promoting and regulating the development of cities (Kaiser & Godschalk 1995). Adequate research has been conducted in analyzing the role of urban planning policies in natural hazard reduction (Berke *et al.* 1996), environmental protection (Berke *et al.* 1999), promoting sustainability (Berke & Conroy 2000), promoting smart growth principles (Edwards 2007, Raparathi 2014a) and encouraging intergovernmental collaboration (Burby & May 1997).

Nevertheless, research focusing on analysing the impact of urban planning policies on climate change mitigation and adaptation is limited. Climate change researchers advocate those developing countries need to be priority targets for climate change mitigation action as they are the primary population and economic centres. Developing countries not only experience urban and economic growth but also significantly contribute to climate change, by emitting high levels of CO₂ emissions into the atmosphere, in comparison to many developed countries (Gasper *et al.* 1998, ICLEI 2005, IPCC 2007, ICLEI 2010, OECD 2010, IIR 2010, UN 2015, UN 2016).

India, being a developing country, poises rapid economic growth, which is mainly due to the service and industrial sectors. Research highlights that, as economies grow, rapid urbanization in India will drastically increase to nearly 60 % and the pattern of urbanization will tend to be mostly concentrated in cities (Ribeiro 2003, Ahmed *et al.* 2010). As such, it is projected that India's urban population would increase drastically from 288 million in 2011 to about 475 million in 2031 and 820 million by 2051 (Census of India 2011). As most of the economic activities tend to be located in urban areas, they are considered to significantly contribute to climate change, due to increased greenhouse gas emissions.

For all the above-mentioned reasons, India can be considered as a good platform to undertake climate change research by conducting an in-depth study of analysing the ability of urban planning policies in mitigating and adapting to climate change. The main purpose and aim of this research is to assess and evaluate the ability of urban planning policies on climate change mitigation and adaptation. The research questions this research tries to answer is whether master plans of Indian metropolitan regions include and promote urban planning policies that target climate change mitigation and adaptation. The article is divided in five sections. The second section focuses the

literature review on mainstreaming climate change concerns in local urban planning. In the third section, the study region is described. The research methodology is explained in the fourth section and, later, the results are discussed. Finally, the conclusions concerning the use of master plans as an effective tool in mitigating and adapting to climate change is highlighted.

2 Mainstreaming climate change concerns in local urban planning

Researchers focusing on mainstreaming climate change mitigation into urban planning have identified a set of planning actions that benefit in reducing CO₂ emissions. Such policies focus on promoting low building energy use, reducing vehicle miles, creating dense urban environments and green urban spaces; for example, adding green urban spaces is identified as an important step in reducing the urban heat island effect (Stern & Taylor 2007). Likewise, Cervero and Kockelman (1997) identified that density, diversity, and design have an ability to reduce carbon dioxide emissions. Later, Ewing *et al.* (2008) highlights that accessibility to destination, short distance between work and transit, increased density, increased diversity in land uses, and small block designs significantly reduce vehicle miles travelled and, eventually, reduces CO₂ emissions. Thereby, climate change is mitigated.

In addition to these aspects, the Climate Protection Agreement recommends a set of both short and long-term activities for mitigating climate change (ICLEI 2005). A set of short-term activities that is relevant to climate change mitigation are: planting shady street trees, maintaining urban forests, encouraging car-pooling and mass-transit, promoting usage of green energy, strict residential and commercial building codes, promoting reuse, and recycling programs and public education. Long-term actions include promote high-density; relocate facilities to reduce travel time; ordinances to limit sprawl, infill development and Brownfield redevelopment, and preserve open space and infill development.

Climate change researchers agree that, for policies to effectively mitigate climate change, it must constitute a mix of climate change mitigation and adaptation actions. Policies and actions that result in limiting or reducing the greenhouse gas emissions, along with measures that increase carbon sinks (green areas), will contribute to the global mitigation initiatives (Wheaton & Maciver 1999, Wheeler 2008, Wheeler & Hammer 2010). Besides, waste management practices such as landfills, thermal treatment, mechanical biological treatment, composting and anaerobic digestion (of source-separated organic wastes), recycling and waste prevention have a considerable impact on reducing greenhouse gas emissions

thereby mitigate climate change. Likewise, education programs also facilitate climate change mitigation actions, by creating awareness about climate change among the people and expedite plan implementation (UNEP 2010).

3 Study region

India is a rapidly developing country with high population and economic growth rates. India contributes to 18 % of the world population next to China which accounts for 19.4 % of world population. Since the last 10 decades, India has been progressively changing from a rural to an urban society. While only 10.86 % of the total population constituted city dwellers in 1901, this statistic stood at around 31.16 % in 2011 and, by 2030, it is expected that nearly 43 % of the country's population will live in urban areas. This means that rural population in 1901 was 89.14 % and has decreased in the last 11 decades to the current 68.84 %. On the other hand, urban population has increased almost threefold from 10.86 % in 1901 to 31.16 % in 2011. As such, it is projected that India's urban population would increase drastically from 288 million in 2011 to about 475 million in 2031 and 820 million by 2051 (Census of India 2011).

A close review at the pattern of urban growth across various cities in India highlights that urbanization is very prominent among million-plus cities. Share of the total urban population within the million plus cities has risen drastically from 32 to 38 % during 1991-2001 and, recently, to 54 % in 2011. It is estimated that, by 2030, the population within the million-plus cities will increase up to 68 %. Overall, these statistics affirm that India is catching up fast in the process of urbanization (Sudhira 2012, Raparathi 2014a).

Urbanization in India has led to rapid growth in car and motorcycle ownership and use (Ministry of Road Transport and Highways 1999, 2000, 2003, 2010; Raparathi 2014a). Transportation impacts include enormous problems for public transport. Increasingly congested roadways and increased average travel time slow down buses, increases bus operating costs, and further discourages public transport use (Mohan 2004, 2010; Ministry of Road Transport and Highways 1999, 2000, 2003, 2010; Tiwari 2001; Tiwari & Mohan 1999; Raparathi 2014a). As such increasing CO₂ emissions thereby, highlighting that urbanization contributes to climate change (Sibal & Sachdeva 2001, Lee & Choe 2011, Raparathi 2014a, 2015, 2016, 2021b).

India looks forward and participates in global negotiations on climate change because India believes that it is one of the many countries that were responsible for the climate change problem, due to increased urban and economic growth (Rattani 2018,

Raparthi 2018). As growth will continue to happen, it can be assumed that the total GHG emissions are bound to increase. In this regard, there is a need for developing countries, especially India, to manage the growth and respond to climate change by reducing their GHG emissions.

4 Research method

A mixed method was followed in this research. Keeping in view that regional levels play a major role in contributing to climate change, the sample-frame for this research comprises of all the 64 metropolitan regions/urban agglomerations in India, that consist of a densely populated urban area having population of one million (1,000,000) or more and represent a well-organized administrative, social, and political jurisdiction, were selected to develop the statistical analysis. Qualitative content analysis was used to conduct an in-depth analysis of policy framework of all the 64 regional master plans.

4.1. Calculating climate change mitigation and adaptation index

The climate change mitigation policy index and the climate change mitigation implementation index in this research were calculated by using the «Developing Index Method» and «Plan Implementation Evaluation (PIE) method», respectively. These methods were widely used by many researchers in evaluating the quality and the implementation success of plans (Berke *et al.* 2007, Portney 2003, Engel 2005). This research also tends to use the same technique.

Quantitative climate change mitigation and adaptation policy index identified the extent to which master plans developed climate change mitigation and adaptation policies and climate change mitigation, and adaptation implementation index highlights the extent to which the master plans implemented (put to practice) the climate change mitigation and adaptation policies are developed and theoretically conceptualized as the measure of the extent to which urban planning policies within the development plans promotes climate change mitigation (Raparthi 2021b).

Later, the 64 master plans are evaluated against two evaluation protocols (Table 1 and Table 2). Table 1 describes the protocol against which the master plans were evaluated for the presence of climate change mitigation and adaptation policies. Table 2 describes the protocol against which the master plans were evaluated for their implementation capacity. These protocols are developed based on the existing literature on environmental planning, climate change and plan implementation evaluation. Finally, a theory of planning ac-

tion is developed, which urban planners may tend to incorporate in their early stages of planning steps to address climate change. Planning policies related to land use, urban design, physical planning, building specifications, transportation, environment, incentive tools, educational tools, attainment tools and physical infrastructure of all the 64 master plans are analyzed.

4.1.1. Climate change mitigation and adaptation policy index

The climate change mitigation policy index was developed by evaluating the planning policies within the master plans against the policy evaluation protocol (Table 1). The development of the index includes five steps. Figure 1 highlights the steps undertaken in the research methodology.

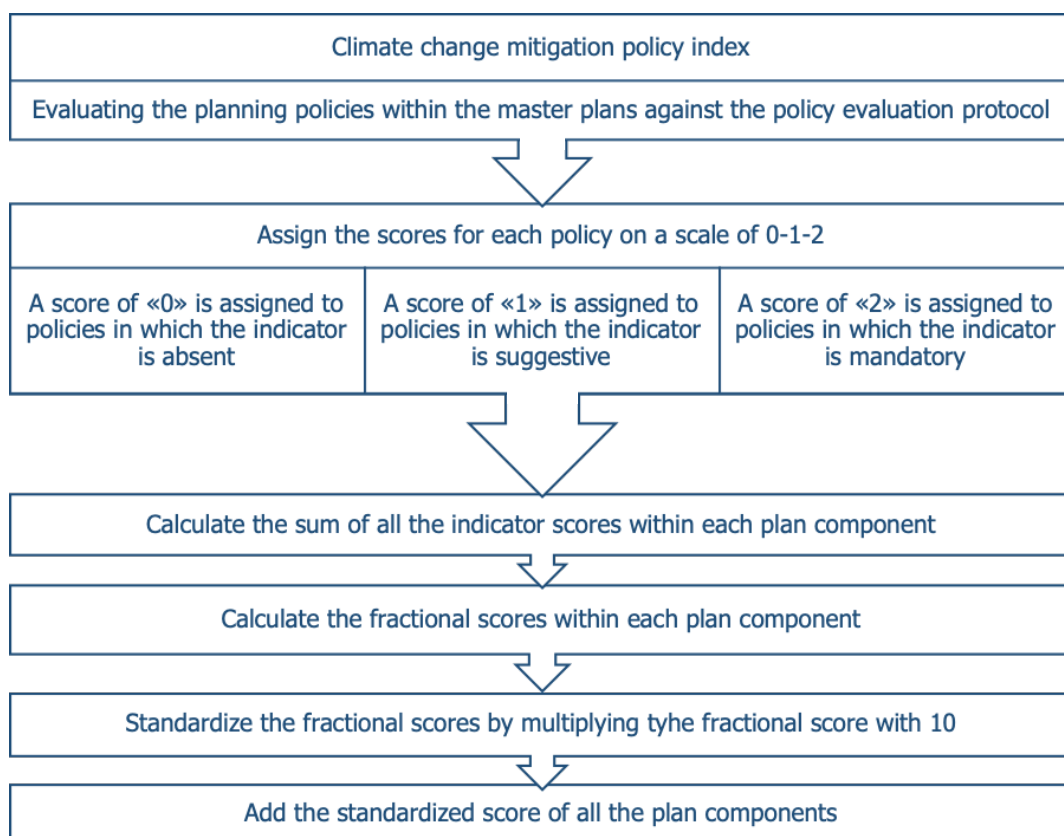


Figure 1
Research methodology

The first step was to assign the scores for each policy on a scale of 0-1-2. Scores will be assigned based on the presence of the indicators that are mentioned in the evaluation protocol (Table 1). If the indicator was absent within a policy, then, the score of the policy was «0». A score of «1» was assigned to policies which address the indicator but tend to be a suggestive policy. Words such as «may», «should», «prefer», «encourage», or «suggest» indicated the suggestive character of the policy. If the indicator was present in the policy and the policy was a mandatory policy, then, that policy receives a score of 2. Mandatory policies usually addressed keywords such as «shall», «mandated», «must», and

«will». The range of these scores was from 0 to 2 (Berke & Conroy 2000, Engel 2005).

The second step was to sum all the indicator scores within each plan component. The third step involves calculating the fractional scores of each plan component. This was achieved by dividing the total of assigned scores for each plan component by the maximum possible scores of the plan component (maximum possible scores imply that all the indicators are mandatory; for example, if there were 5 indicators in a plan component, then the maximum possible score of that plan component was 10).

In the fourth step, the fractional scores were standardized by multiplying the fractional score by 10. So that scores for each plan component can be scaled on a range between 0 and 10 (as shown in Equation 1):

$$SC_j = \frac{10}{2 m_j} \sum_{i=1}^{m_j} I_i \text{ (Equation 1)}$$

Where SC_j represents the j^{th} plan component standardized score; m_j represents the number of indicators within the j^{th} plan component (scale 0-10); I_i represents the i^{th} plan components' scores (scale 0-1-2).

The fifth step involved calculating, the mitigation policy score of a city's master plan. This was achieved by adding up the standardized score of all the plan components (as shown in Equation 2):

$$Policy Index_{City1} = SC_a + SC_b + SC_c + \dots SC_j \text{ (Equation 2)}$$

Where $Policy Index_{City1}$ represents the climate change mitigation policy index of region 1's master plan; $SC_a, SC_b, SC_c, \dots, SC_j$ represent the standardized scores of the plan components in region 1's master plan. The climate change mitigation policy index ranges from 0 to 100.

| Plan Component | Recommended Climate Change Mitigation Indicators |
|-----------------------------|--|
| 1. Land use | Promotes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mixed use development 2. Brownfield (or Greyfield) redevelopment 3. Infill development 4. Limiting use or limits use of hazardous areas/marginal areas (overlay zones/reduced densities) |
| 2. Urban design | Promotes: <ol style="list-style-type: none"> 5. High density development 6. Urban landscape development 7. Has proposals/actions to decrease urban heat island effect 8. Has regulations on building height/orientation guidelines, street width to building height ratios |
| 3. Physical planning | Requires: <ol style="list-style-type: none"> 9. Site plan review for land suitability assessment 10. Setbacks/buffers 11. Subdivision regulations |

| Plan Component | Recommended Climate Change Mitigation Indicators |
|------------------------------------|---|
| 4. Building specifications | Requires/promotes use of: 12. Solar PV panels and wind turbines on roofs 13. Storage, collection, and recycling of wastes 14. Water-efficient construction 15. Recycling of grey-water 16. Rainwater harvesting 17. On-site water treatment 18. Building standards/code for enhanced protection |
| 5. Transportation | Requires/promotes use of: 19. Creating/implementing/enhancing public transportation systems 20. Transit oriented developments 21. Car sharing and car pooling 22. Increased public transportation stops/nodes 23. Creation/upgrading of bicycle paths 24. Creation/upgrading of pedestrian facilities 25. Management of no traffic zones |
| 6. Environment | Promotes: 26. Environmentally sensitive area protection (national/state parks) 27. Conservation of forests, vegetation, and riparian areas 28. Creating wildlife corridors 29. Preventing habitat fragmentation 30. Sediment and erosion control regulation 31. Wetlands restoration |
| 7. Incentive tools | 32. Subsidized mass transit/incentives for car pooling 33. Impact fees for development in ecologically sensitive areas 34. Density bonuses |
| 8. Educational tools | 35. Education and outreach program during plan implementation 36. Training/technical assistance to developers or property owners |
| 9. Attainment tools | 37. Land and property acquisition 38. Transfer/purchase of development rights |
| 10. Physical infrastructure | 39. Maintenance of public Infrastructure 40. Capital improvements for developments |

Table 1

Dimensions and parameters of the CCMI: Plan Evaluation Protocol

4.1.2. Climate change mitigation implementation index

In addition to the master plan's policy evaluation for climate change mitigation, the implementation potential of the master plan was also assessed using the plan implementation capacity evaluation protocol, that consists of ten implementation indicators (Table 2). Absence of the implementation indicator was coded as «0». A score of «1» was given if the implementation indicator was «mentioned but not in detail» (suggestive). Indicators that were «mentioned in detail» (mandatory) were assigned a score of «2».

The implementation index of a city was calculated as the ratio of the indicator capacity score received by each city's plan to the maximum possible score any city plan can achieve and multiplied

it by 100 (in this research, the maximum possible points any city can achieve is 20 points — 10×2 —, since there were 10 indicators against which the implementation capacity of a city was being evaluated):

$$Implementation\ Index_{city1} = \left(\frac{Indicator\ Capacity\ Score}{20} \right) \times 100 \text{ (Equation 3)}$$

The climate change mitigation implementation index ranges from 0 to 100. Assuming that for a city's plan all the 10 implementation indicators were «mentioned in detail», then the Implementation Score is $(10 \times 2) / 20$ multiplied by 100, which is 100.

Accordingly, by calculating both (the climate change mitigation policy index and implementation index for each city master plan), it was able to deduce whether planning polices within the master plan had an ability to influence climate change mitigation within the city. Thereby address the research question: do master plans include and promote policies that target climate change mitigation? As such, climate change mitigation policies indexes were theoretically conceptualized as the measure of city master plans to include and promote urban planning policies that significantly promote climate change mitigation/adaptation.

Implementation Indicators

1. Initiation of Non-Governmental Organizations (NGOs), Community Development Centers (CDCs), Research Institution

2. Designation of responsibility for implementation

3. Funding for implementation

4. Timetable for implementation

5. Sanctions for failure to implement

6. Regular update of the projects

7. Provisions for technical assistance

8. Monitoring of environmental and human impacts

9. Public participation process in monitoring and review

10. Provision of plan response to new information/data

Table 2

Dimensions and parameters of the CCMI: Plan Implementation Protocol

5 Results and discussion

5.1. Land use component

A detailed statistical summary of the four indicators that were included in the land use component is provided in Table 3. It was observed that most of the plans addressed the mixed-use development indicator in detail. Besides, the limiting use of marginal zones/hazardous areas indicator, though it was mentioned through reduced densities or overlay zones, it was not addressed in detail. Among all the plans that were evaluated, it was identified that the mixed-use development indicator and the limiting use of marginal zones and hazardous areas indicator was addressed in detail. The brown field development indicator was absent in 15 plans, and only 29 plans have addressed this indicator in detail. Infill development indicator was also not addressed by many metropolitan regions/urban agglomerations.

Almost 12 plans did not have any planning policy that addressed this indicator. Amongst all the plans that addressed this indicator to some extent, nearly half of the plans addressed this indicator in detail. Thereby, highlighting that this policy is neutral. Regarding limiting use of marginal areas/hazardous areas with the exception for nine plans that were analyzed, the remaining plans had planning policies that addressed limiting use of marginal areas/hazardous areas with overlay zones or reduced densities. Detailed analysis of each indicator further reveals that the mixed land use development was addressed in detail. However, the other two indicators (Brownfield indicator and the infill development indicator) within the land use component were not mentioned in detail. Hence, it was analyzed that there is a need for metropolitan regions/urban agglomerations to develop policies related to limiting uses of marginal areas to address climate change effectively.

| Indicators | Coded 0 | Coded 1 | Coded 2 | % of plans coded (1) | % of plans coded (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|--|---------|---------|---------|----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|
| Mixed use developments | 0 | 9 | 55 | 14 | 86 | 1.86 | |
| Brownfield (or Greyfield) redevelopment | 15 | 20 | 29 | 31.2 | 45.3 | 1.35 | 6.26 |
| Infill development | 12 | 22 | 30 | 34.3 | 46.8 | 1.36 | |
| Limiting use of marginal areas/hazardous areas | 9 | 44 | 11 | 86 | 17 | 0.44 | |

Table 3
Land Use Component

5.2. Urban design component

Regarding urban design component, there are four indicators that are included in the plan evaluation protocol. A detailed statistical summary of the four indicators is provided in Table 4. Among all the plans that were evaluated, it was observed that 45 master plans had policies that addressed the high-density development indicator, with only 2 plans that did not address the indicator. As such, it was identified that the high-density development indicator is addressed in detail by 70.3 % and the urban landscape development indicator was addressed in detail by 62.5 %. The urban heat island effect indicator was absent in 13 plans, and 30 plans had addressed this indicator in detail. The building height/orientation guidelines indicator was absent in 14 plans and was addressed in detail by 32 plans (50 %). This indicates that most of the development addressed this indicator in detail by focusing on higher density development. This was in accordance with the increased consideration and focus on sustainability since 2005. On the other hand, the urban landscape development has a mean indicator score of 1.52 points. Besides, the building height/orientation guidelines indicator received a very low detailed indicator score of 1.40 points. The urban heat island effect indicator has a detailed indicator score of 1.36 points. This overall indicator scores specify that most of the indicators are addressed in detail. Overall, detailed indicator scores of most of the indicators within this plan component indicate that this indicator was addressed in detail.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|--|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| High density development | 2 | 17 | 45 | 26.5 | 70.3 | 1.70 | |
| Urban landscape development | 9 | 15 | 40 | 23.4 | 62.5 | 1.52 | |
| Urban heat island effect (urban forests, and tree lined streets) | 13 | 21 | 30 | 32.8 | 46.8 | 1.36 | 6.12 |
| It has regulations on building height/orientation guidelines, and street width to building height ratios | 14 | 18 | 32 | 28.1 | 50 | 1.40 | |

Table 4
Urban design component

5.3. Physical planning component

Regarding the physical planning component, there were three indicators that were included in the plan evaluation protocol. Table 5 shows a detailed summary of the three indicators that are included in site planning component. Detailed analysis of the indicators further reveals that among the three indicators, site plan review for land suitability assessment has high indicator scores of 1.58. The setbacks/buffer indicator have a low detailed indicator score of 1.46 points. However, the subdivision regulations indicator has a score of 1.38.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|--|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Site plan review for land suitability assessment | 8 | 12 | 44 | 18.75 | 68.75 | 1.58 | |
| Setbacks/buffers | 9 | 19 | 36 | 29.6 | 56.25 | 1.46 | 6.29 |
| Subdivision regulations | 12 | 21 | 31 | 32.8 | 48.4 | 1.38 | |

Table 5
Physical planning component

5.4. Building specifications component

A detailed statistical summary of the seven indicators that are included in the building design component is provided in Table 6. The solar Photo Voltaic (PV) panels and wind turbines on roofs indicator and building standards/code for enhanced protection indicator was almost addressed by all the 64 master plans. It was observed that the solar PV panels and wind turbines on roofs indicator and the building standards/code for enhanced protection indicator were almost addressed. This indicator was the most addressed indicator next to the storage, collection, and waste recycling indicator. Apart from the solar PV panels and wind turbines on roofs indicator, it was analyzed that the storage, collection, and waste recycling indicator was most addressed in the master plans. Building standards/code for enhanced protection indicator was addressed to some extent. However only 36 (56.25 %) of these plans had mandated compliance to this indicator. The water-efficient construction indicator was addressed by only 49 plans. Recycling grey-water indicator was not addressed by 14 plans. Very little consideration was given to the rainwater harvesting indicator

by the metropolitan regions/urban agglomerations. On the other hand, on-site water treatment indicator was addressed to some extent by 32 plans and only 22 plans addressed it in detail. The only indicator that has a relatively high detailed indicator score within this component is the storage, collection, and waste recycling indicator. Overall, most of the indicators in this component have low indicator scores thereby, indicating that this indicator was mainly regarded as a suggestive indicator.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|---|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Solar PV panels and wind turbines on roofs | 0 | 12 | 52 | 18.75 | 81.25 | 1.81 | |
| Storage, collection, and waste recycling | 10 | 13 | 41 | 20.3 | 64.06 | 1.54 | |
| Water-efficient construction | 5 | 49 | 10 | 76.5 | 15.6 | 0.54 | |
| Recycling of grey-water | 14 | 26 | 20 | 40.62 | 31.25 | 0.81 | 5.30 |
| Rainwater harvesting | 14 | 32 | 18 | 50 | 28.1 | 0.72 | |
| On-site water treatment | 10 | 32 | 22 | 50 | 34.6 | 1.24 | |
| Building standards/code for enhanced protection | 0 | 28 | 36 | 43.75 | 56.25 | 1.46 | |

Table 6
Building specifications component

5.5. Transportation component

A detailed statistical summary of the seven indicators that are included in the transportation component is provided in Table 7. It was analyzed that almost all the master plans included policies that were related to reducing CO₂ emissions by improvising and enhancing public transportation systems within the metropolitan regions/urban agglomerations. However, only 40 plans (62.5 %) have addressed the increased public transportation stops/nodes indicator and the management of no traffic zones indicator this indicator in detail. Likewise, the creation/upgrading of pedestrian facilities indicators were addressed by 54 plans as a suggestive policy. It was analyzed that the creating/implementing/enhancing public transportation indicator received the highest mean indicator score and the creation/upgrading of pedestrian facilities indicator received a low mean indicator score. Thereby, indicating

that this policy was considered as only a suggestive policy. Overall, most of the indicators within this plan component received mean indicator scores between 1.4 and 1.8 points. This high indicator scores of 1.78 for creating/implementing public transportation systems and 1.73 for transit-oriented developments suggests that most of the plans have considered these indicators in detail.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|---|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Creating/implementing/enhancing public transportation systems | 0 | 14 | 50 | 21.8 | 78.1 | 1.78 | |
| Transit oriented developments | 5 | 12 | 47 | 18.7 | 73.4 | 1.73 | |
| Car sharing and car pooling | 11 | 18 | 35 | 28.1 | 54.6 | 1.44 | |
| Increased public transportation stops/nodes | 4 | 20 | 40 | 31.2 | 62.5 | 1.52 | 8.36 |
| Creation/upgrading of bicycle paths | 8 | 16 | 40 | 25 | 62.5 | 1.52 | |
| Creation/upgrading of pedestrian facilities | 10 | 20 | 34 | 28.1 | 53.1 | 1.43 | |
| Management of no traffic zones | 6 | 22 | 36 | 34.3 | 56.25 | 1.46 | |

Table 7
Transportation component

5.6. Environment component

A detailed statistical summary of the six indicators that are included in the environment component is provided in Table 8. The conservation of forests, vegetation, and riparian areas indicator was included in detail. It was analyzed that the wetlands restoration indicator was addressed by 51 plans in detail. The sediment and erosion control regulation indicator were addressed in detail by only 18 plans. The preventing habitat fragmentation indicator was not addressed in detail. Thereby, they indicate lack of attention to environmental activities within the metropolitan regions/urban agglomerations. However, it was analyzed that regions were more focused in addressing environmentally sensitive area protection indicators and promoting forest conservation indicators within their environment component.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|--|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Environmentally sensitive area protection (national/state parks) | 18 | 16 | 30 | 25 | 46.8 | 1.36 | 6.10 |
| Conservation of forests, vegetation, and riparian areas | 14 | 12 | 38 | 18.7 | 59.3 | 1.49 | |
| Creating wildlife corridors | 20 | 16 | 28 | 25 | 43.7 | 1.33 | |
| Wetlands restoration | 13 | 25 | 26 | 39 | 40.6 | 1.30 | |
| Sediment and erosion control regulation | 14 | 32 | 18 | 50 | 28.1 | 0.72 | |
| Preventing habitat fragmentation | 5 | 49 | 10 | 76.5 | 15.6 | 0.54 | |

Table 8

Environment component

5.7. Incentive tools component

A detailed statistical summary of the six indicators that are included in the incentive/disincentive tools component is provided in Table 9. It was analyzed that the subsidized mass transit and the use of density bonuses indicator were most addressed in the incentive tools component of most of the master plans. These two indicators were addressed by providing tax incentives for the companies that provided their employees with discounted passes for using mass transit. Besides, incentives were also provided to developers for expanding real estate near transit points and subsidized mass transit costs with an intention to increase ridership. On the other hand, it was observed that the impact fees for development in ecologically sensitive areas indicator by including provisions for imposing impact fees for new development received a comparatively low mean indicator score of 1.25 points meaning that this was not addressed in detail.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|---|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Subsidized mass transit/incentives for car pooling | 8 | 24 | 32 | 37.5 | 50 | 1.40 | 5.39 |
| Impact fees for development in ecologically sensitive areas | 21 | 20 | 23 | 31.23 | 35.9 | 1.25 | |
| Density bonuses | 18 | 22 | 24 | 34.3 | 37.5 | 1.27 | |

Table 9

Incentive tools component

5.8. Educational tools component

A detailed statistical summary of the two indicators that are included in the education component is provided in Table 10. It was analyzed that both the education and outreach programs during plan implementation indicator and the training/technical assistance to developers or property owner's indicator were addressed to some extent. Thereby suggesting that the master plans considered providing training/technical assistance to developers and property owners.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|--|---|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Education and outreach program during plan implementation | 0 | 24 | 40 | 37.5 | 62.5 | 1.52 | 5.68 |
| Training/technical assistance to developers or property owners | 0 | 28 | 36 | 43.75 | 56.25 | 1.46 | |

Table 10
Education tools component

5.9. Attainment tools component

A detailed statistical summary of the two indicators that are included in the acquisition component is provided in Table 11. It was analyzed that the land and property acquisition indicator and the transfer/purchase of development rights indicator was addressed in detail.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|---|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Land and property acquisition | 8 | 24 | 32 | 37.5 | 50 | 1.40 | 5.24 |
| Transfer/purchase of development rights | 10 | 32 | 22 | 50 | 34.6 | 1.24 | |

Table 11
Attainment tools component

5.10. Physical infrastructure component

A detailed summary of the two indicators that were included in the physical infrastructure and facilities component are provided in Table 12. It was analyzed that this component has a mean standardized score of 3.8. The capital improvements for developments indicator were addressed to some extent by 48 of the 64 plans. Twelve plans did not address this indicator at all in their master plans. Likewise, the maintenance of public infrastructure indicator was also addressed to some extent. Fourteen metropolitan regions/

urban agglomerations did not address this indicator in their master plans. It was further analyzed that the capital improvements for developments indicator and the maintenance of public infrastructure indicator was not addressed in detail.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean score (max. = 2) | Mean standardized score (SC) |
|---------------------------------------|----|----|----|----------|----------|-----------------------|------------------------------|
| Capital improvements for developments | 12 | 28 | 20 | 43.7 | 31.2 | 0.81 | 3.80 |
| Maintenance of public infrastructure | 14 | 32 | 18 | 50 | 28.1 | 0.72 | |

Table 12
Physical infrastructure component

5.11. Climate change mitigation and adaptation implementation index

To achieve the effect of the planning policies on climate change mitigation and adaptation, it was essential to evaluate the plans against an implementation protocol. All the sampled plans were evaluated against 10 implementation indicators. 1) initiation of NGOs and research institution, 2) designation of responsibility for implementation, 3) identification of costs/funding for implementation, 4) timetable for implementation, 5) sanctions for failure to implement, 6) provisions for technical assistance, 7) monitoring of environmental and human impacts, 8) public participation process in monitoring and review, 9) provision of plan response to new information/data, and 10) regular update procedures. These are the 10 important indicators that ultimately impact the overall implementation of the plan.

Table 13 displays the plan implementation evaluation results. The master plans received a mean implementation indicator capacity score of 13. This means that the mean implementation index is 65 %; accordingly, meaning that most of the plans have been implemented to some extent.

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean implementation capacity score (max. = 20) |
|--|---|----|----|----------|----------|--|
| Initiation of NGOs, research institution | 3 | 0 | 61 | 0 | 95.3 | 13 |
| Designation of responsibility for implementation | 6 | 4 | 54 | 6.25 | 84.3 | |
| Funding for implementation | 5 | 22 | 37 | 34.3 | 57.8 | |

| Indicators | 0 | 1 | 2 | % of (1) | % of (2) | Mean implementation capacity score (max. = 20) |
|---|----|----|----|----------|----------|--|
| Timetable for implementation | 2 | 32 | 30 | 50 | 46.8 | |
| Sanctions for failure to implement | 58 | 2 | 4 | 3.1 | 6.25 | |
| Regular update of the projects | 7 | 18 | 39 | 28.1 | 60.9 | |
| Provisions for technical assistance | 0 | 20 | 41 | 31.2 | 64.1 | 13 |
| Monitoring of environmental and human impacts | 10 | 16 | 38 | 25 | 59.3 | |
| Public participation process in monitoring and review | 2 | 18 | 44 | 28.1 | 68.7 | |
| Provision of plan response to new information/data | 22 | 32 | 10 | 50 | 15.6 | |

Table 13
Policy implementation

Among all the policies that were evaluated with respect to plan implementation, it was analyzed that initiation of NGOs, research institution and designating responsibility for implementation were mostly addressed in all the master plans. With regards to initiation of NGOs, 93.75 % of the institution's research plans referenced NGOs, research institution and provided assessments of various past planning projects/initiatives within their city. Regarding the designating responsibility for implementation, a majority 84.3 % plan had designated specific agencies and departments for the implementation of specific schemes and programs.

It was analyzed that except for two master plans, all the plans have included a timetable for implementation and had public participation in monitoring and review. Amongst those plans that addressed the timeline for implementation guideline/indicator, 30 plans also provided in depth specific details for programs. Amongst those plans that addressed the public participation guideline/indicator, 44 plans mentioned this guideline in detail. 91.6 % of the plans addressed funding of various planning proposals for implementation. Among the plans that addressed this guideline/implementation, 37 plans identified funding for the proposed actions. Sixty-one plans also included provisions for technical assistance during the plan implementation process. It was also analyzed that 89.1 % of the plans addressed policies related to regular updating of the projects.

Surprisingly, 42 plans have policies that addressed the provision of planning response to new information/data. Provisions referred to the ability to adapt new projects in response to any sort of funding changes from the state government. However, only 10 plans addressed this guideline in detail. Among all the 64 plans that were evaluated, 54 plans addressed policies that related to monitoring of environmental impacts. Among these, only 38 master plans have mentioned this guideline in detail. Among all the implementation policies, it is analyzed that most of the plans did not mention sanctions for failure to implement.

5.12. Learning from local practice

Planning for climate change mitigation and adaptation within the cities generally undertook a bottom-up, action centered approach. Most of the reduce climate change mitigation and adaptation activities in these cities were mainly citizen led managed programs. These programs employed an action-oriented, radical approach towards planning. Thereby, it is highlighted that the main determinants for implementing their climate change mitigation and adaptation policies are appropriation of power by the people, political will, knowledge about the concern for the environment, educating residents about the climate change related programs and motivation among developers.

It was analyzed that these cities had environmental related works on their planning agenda. The city planning officials assigned the responsibility of climate change mitigation and adaptation within the city to the local neighborhood NGOs. These NGOs, set priorities for solving the problems as such; implementation was certainly a response to both the environmental problems and city official's pressure. The NGOs created implementation strategies for the climate change mitigation and adaptation projects that were identified in the pre-planning phase with collaboration from the research institutes, deadlines were specified to get them implemented, targets and indicators were set to get measure the plans, and deadlines to the pilot projects. Funding to carry out these projects usually was provided by the city government. However, as each city was distinct from another city in terms of its socio-economic, biophysical, and public policy contexts, it was identified that these two different cities had different climate change agenda and targets, as such responded differently in terms of reducing their CO₂ emissions.

Besides these NGOs reached out to the public create community and capacity building and collaborated with youth empowerment organizations. Accordingly, these NGOs created awareness-raising and mobilized the communities and citizens, encouraged them to get involved in development planning processes. They also promoted capacity building among local-level stakeholders to participate in these processes. These NGOs worked with the residents of the

neighbourhoods and research institutes within the city to provide technical assistance and expanded the process by developing consciousness of the environment among people and involving them in communicative, participatory action planning to find effective feasible solutions and implement them to effectively reduce CO₂ emissions within the city.

6 Analysis of climate change mitigation and adaptation policy index and implementation index

Descriptive statistics of the overall climate change mitigation policy scores and the total policy index are presented in Table 14. The maximum possible score an indicator can receive is 2 and this is possible only if the indicator is addressed to be mandatory in the master plan. For instance, maximum possible score of the transportation component will be 14, if all 7 indicators are addressed as mandatory policies (7 indicators multiplied by 2). Likewise, a minimum possible score of 0 indicates that the plan did not address any of the indicators that have been included in the plan component within the evaluation protocol.

The indicator score for each plan component is a measure of the extent to which that indicator is included in the planning component. The climate change mitigation policy index of a city's master plan is the measure of the extent to which climate change mitigation policies are promoted by that city. If all the 10 plan components of a city's master plan achieved a standardized score of 10, then the mitigation index of such a city will be 100.

Results show that each of the 64 master plans had at least one planning policy related to climate change mitigation (had a significant impact on CO₂ emissions) within their planning components.

As mentioned earlier, the climate change mitigation and adaptation policy index for a city's master plan ranges from 0-100 points. The mean climate change mitigation and adaptation index for all the plans (64 master plans) is 58.54 points, as such representing 60 % of the maximum climate change mitigation policy index. The mean maximum and minimum index ranges from 64 to 15 thereby suggesting that climate change mitigation and adaptation policies and its associated details vary within the communities.

Among the various components, transportation planning has the highest mean climate change mitigation standardized score 8.36 (83.6 %) of the possible maximum component score 10 (100). This means that the plans have made efforts to reduce climate change impacts, by addressing transportation related issues, thereby emphasizing more on transportation planning policies in their master

plans. Comparatively, the mean mitigation standardized score for physical infrastructure component is only 3.80 (38 %) of the possible maximum component score, indicating a lack of attention to these policies in the master plans.

Overall, the mean standardized scores for most of the plan components ranges from 4.0 to 6.0 (40-60 %) of their respective possible maximum component scores (10, 100 %). This suggests that a moderately fair amount of climate change mitigation and adaptation related urban planning policies are present in their master plans. Thereby, indicating that the master plans include policies that target climate change mitigation and adaptation.

| Plan component | Number of indicators | Maximum possible score | Mean minimum score | Mean maximum score | Mean standardized score |
|-------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| Land use | 4 | 8 | 2 | 7 | 6.26 |
| Urban design | 4 | 8 | 4 | 6 | 6.12 |
| Physical planning | 3 | 6 | 2 | 4 | 6.29 |
| Building specifications | 7 | 14 | 2 | 12 | 5.30 |
| Transportation | 7 | 14 | 2 | 12 | 8.36 |
| Environment | 6 | 12 | 2 | 10 | 6.10 |
| Incentive tools | 3 | 6 | 1 | 5 | 5.39 |
| Education tools | 2 | 4 | 1 | 3 | 5.68 |
| Attainment tools | 2 | 4 | 1 | 2 | 5.24 |
| Physical infrastructure | 2 | 4 | 2 | 3 | 3.80 |
| Total policy index | 40 | 80 | 15 | 64 | 58.54 |

Table 14
Climate change mitigation policy index scores

7 Conclusion

Currently, climate change mitigation is approached through national level. The national climate change action plan contains mainly strategies and activities that are relatively consistent in reducing carbon dioxide emissions but lack the regulatory framework and institutional capacity to achieve their goals and objectives. Research

highlights that there is a need to mainstream climate change mitigation and adaptation strategies into respective local land use, transportation, and environmental policies to effectively address climate change. In addition, it is essential to influence individual and organizational behavior to promote behavioral changes that lead to reduced emissions.

This research highlights that most master plans of Indian cities contain several planning policies that address climate change mitigation. However, to comprehend the potential of climate change mitigation policies in the master plans, it is essential to facilitate the implementation of the urban planning policies at the local level. The planning policies that are identified by using the climate change mitigation and adaptation protocol can be helpful in providing climate change mitigation benefits. Hence, as a first step, it is necessary to effectively implement climate change mitigation indicators at the local level.

Currently, Indian cities have very limited resources to achieve a sustainable development. However, there is an immense pressure from higher levels of governance to allocate resources towards climate change mitigation. Allocation of resources towards climate change mitigation is a unique opportunity to develop an integrated urban planning strategy at the local level wherein local master plans acts as a tool for implementing the climate change mitigation actions; for instance, a local planning policy that focuses on increasing the accessibility and availability of public transportation is mostly regarded as a local economic necessity. However, this research highlights that the same local development policy also tends to have climate change mitigation benefits. Hence, use of such policies that have an ability to serve the dual purpose of climate change mitigation as well as local development are most likely able to facilitate cities in accessing climate change mitigation funds thereby add to the local resources that are available for mitigating climate change at the local level. Convergence of urban planning policies will not only help in achieving an efficient utilization of resources but also facilitates a sustainable development.

The major implication of this research is the potential opportunity to develop and integrate climate change mitigation strategies in local urban planning to attain climate change mitigation benefits at the local level. Based on the overall results of this research, the final recommendation is to mainstream climate change mitigation in urban planning. This can be achieved by developing an integrated framework at the local level that bridges the gap between researchers, policy makers' and integrating climate change mitigation goals with the local developmental objectives. If local development policies are effective and are sensitive towards climate change mitigation then, it can be anticipated that the ensuing development would be sustainable.

8 References

- AHMED K, LONG W (2010). Adaptation as a Response to Climate Change: A Literature Review. MPRA Paper No. 45024, posted 14 Mar 2013 14:20 UTC. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/45024/>, access January 2021.
- BERKE PR, CONROY MM (2000). Are we planning for sustainable development? An evaluation of 30 comprehensive plans. *Journal of the American Planning Association* 66(1):21-33.
- BERKE P, CRAWFORD C, DIXON J, ERICKSEN N (1999). Do co-operative environmental planning mandates produce good plans? Empirical results from the New Zealand experience. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24: 451-68.
- BERKE P, ROENIGK D, KAISER E, BURDY R (1996). Enhancing plan quality: Evaluating the role of state planning mandates for natural hazard mitigation. *Journal of Environmental Planning and Management* 39:79-96.
- BERKE P, BACKHURST M, DAY M, ERICKSEN N, LAURIAN L, CRAWFORD J, DIXON J (2007). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B-Planning & Design* 33(4):581-600.
- BOLUND P, HUNHAMMAR S (1999). Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics* 29(2):293-301.
- BURBY RJ, MAY PJ (1997). Making governments plan: State experiments in managing land use. Baltimore, MD. Johns Hopkins University Press.
- CENSUS OF INDIA (2011). Registrar general and census commissioner. Ministry of Home Affairs, Government of India, New Delhi, India.
- CERVERO R, KOCKELMAN K (1997). Travel demand and the 3ds: density, diversity, and design. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, vol. 2, Issue 3:199-219.
- CHEN ZH, WANG JP (2006). From Overseas Chinese Gardens to City Parks – Research of Modern Landscape Architecture in Southern Fujian [J]. *Chinese Landscape Architecture* 5, 013.
- EDWARDS MM (2007). Evaluating Smart Growth: Implications for Small Communities. *Journal of Planning Education and Research* 27(1):49-64. <https://doi.org/10.1177/0739456X07305792>, access January 2021.
- ENGEL K (2005). Mitigating global climate change in the United States: A regional approach. *NYU Environmental Law Journal* 14:54-85.
- EWING R, BARTHOLOMEW K, WINKELMAN S, WALTERS J, CHE D (2008). Growing cooler: Evidence on urban development and climate change. ULI, Washington DC.
- GASPAR J, GLAESER EL (1998). Information Technology and the Future of Cities. *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 43(1):136-156, January.
- HELLMUND P (1989). Quabbin to Wachusett wildlife corridor study. Harvard Graduate School of Design, Cambridge, MA.
- HEPCAN S, HEPCAN ÇÇ, BOUWMA IM, JONGMAN RH, ÖZKAN MB (2009). Ecological networks as a new approach for nature conservation in Turkey: a case study of Izmir Province. *Landscape and Urban Planning* 90(3):143-154.
- ICLEI (2005). International council for local environmental initiatives. <http://www.iclei.org/>, access December 2020.
- ICLEI (2010). Local Action for Biodiversity Guidebook: Biodiversity Management for Local Governments. Laros MT and Jones FE (eds.).
- IIR (2010). India Infrastructure Report. 3i-Network. Oxford University Press, New Delhi.
- IPCC (2007). Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. Cambridge University Press, New York.
- IPCC (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. In Press.
- KONG F, YIN H, NAKAGOSHI N, ZONG Y (2010). Urban green space network development for biodiversity conservation: Identification based on graph theory and gravity modeling. *Landscape and Urban Planning* 95(1):16-27.

- KUO FE, SULLIVAN WC (2001). Environment and crime in the inner city does vegetation reduce crime? *Environment and Behavior* 33(3):343-367.
- LAURIAN L, DAY M, BACKHURST M, BERKE P, ERICKSEN N, CRAWFORD J, DIXON J, CHAPMAN S (2004). What drives plan implementation? Plans, planning agencies and developers. *Journal of Environmental Planning and Management* 47(4):555-577.
- LAWRENCE HW (1993). The greening of the squares of London: transformation of urban landscapes and ideals. *Annals of the Association of American Geographers* 83.1:90-118.
- LEE D, CHOE H (2011). Estimating the impacts of urban expansion on landscape ecology: Forestland perspective in the greater Seoul metropolitan area. *J. Urban Plann. Dev.*, 10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000090:425-437.
- LINEHAN J, GROSS M, FINN J (1995). Greenway planning: developing a landscape ecological network approach. *Landscape and urban planning* 33(1):179-193.
- MINISTRY OF ROAD TRANSPORT AND HIGHWAYS (1999). Handbook on transport statistics in India. Transport Research Office, Delhi, India.
- MINISTRY OF ROAD TRANSPORT AND HIGHWAYS (2000). Handbook on transport statistics in India. Transport Research Office, Delhi, India.
- MINISTRY OF ROAD TRANSPORT AND HIGHWAYS (2003). Handbook on transport statistics in India. Transport Research Office, Delhi, India.
- MINISTRY OF ROAD TRANSPORT AND HIGHWAYS (2010). Handbook on transport statistics in India. Transport Research Office, Delhi, India.
- MOHAN D (2004). Road traffic deaths and injuries in India: Time for action. *Natl. Med. J. India* 17(2):63-66.
- MOHAN M (2010). Geospatial information for urban sprawl planning and policies implementation in developing Country's NCR region: A study of NOIDA City, India. FIG Congress 2010: Facing the Challenges – Building the Capacity, Sydney, Australia, pp. 1-15.
- NORDH H, ALALOUCHE C, HARTIG T (2011). Assessing restorative components of small urban parks using conjoint methodology. *Urban forestry & urban greening* 10(2):95-103.
- NORDH H, HARTIG T, HAGERHALL CM, FRY G (2009). Components of small urban parks that predict the possibility for restoration. *Urban Forestry & Urban Greening* 8(4):225-235.
- OECD (2010). Integrating climate change adaptation into development cooperation: A user guide for practitioners working at the national level, Organization for Economic Co-operation and Development, 20 pp.
- OPDAM P (1991). Metapopulation theory and habitat fragmentation: a review of holarctic breeding bird studies. *Landscape ecology* 5(2):93-106.
- PETERS K, ELANDS B, BUIJS A (2010). Social interactions in urban parks: Stimulating social cohesion? *Urban forestry & urban greening* 9(2):93-100.
- PORTNEY K (2003). *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- RAPARTHI K (2014a). Assessing Smart Growth Strategies in Indian Cities: A Grounded Theory Approach to Planning Practice. *Journal of Urban Planning and Development*, ASCE, vol. 141(4):1-10. Paper ID: 05014031. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000267](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000267), access February 2021.
- RAPARTHI K (2014b). Impact of urban planning policies on carbon-dioxide 1444 emissions, an Indian perspective. Ph. D. thesis. Univ. of Texas at 1445 Arlington, Arlington, TX.
- RAPARTHI K (2015). Analyzing the Relationship between Environmental Planning Policies and Climate Change: Multinomial Logit Regression Model Evaluation of Tarrant County, Texas. *Current Urban Studies*, Scientific Research Publishing, vol. 3(1):1-10.
- RAPARTHI K (2016a). Assessing Climate Change Planning in Indian Cities: Bridging the Gap between Climate Change Research and Practice. *Social Science and Humanities Journal*, vol. 1(3):160-174.
- RAPARTHI K (2016b). Assessing the Initiatives in Climate Responsive and Energy Efficient Architecture: Bridging the Gap between Architectural Research and Practice. *International Journal for Science and Advance Research in Technology*, vol. 2(6):94-101.

- RAPARTHI K (2018). Assessing the Role of Urban Planning Policies in Meeting Climate Change Mitigation Goals in Indian Cities. *Journal of Urban Planning and Development*, ASCE, vol. 144(4):1-16. Paper ID: 05018005. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000440](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000440), access January 2021.
- RAPARTHI K (2020). Investigating open space reservation as the new urban commons: a case of Chennai city, *NAGARLOK Quarterly Journal of Urban Affairs*, vol. LII, pp. 57-67. ISSN-0027-7584.
- RAPARTHI K (2021a). Assessing the Potential of Urban Voids in Promoting Resilient and Livable Sustainable Cities. *gis. Science – Die Zeitschrift für Geoinformatik*. Wichmann Verlag. 3/2021. ISSN: 1869-9391.
- RAPARTHI K (2021b). Assessing the Relationship Between Urban Planning Policies, Gender and Climate Change Mitigation: Regression Model Evaluation of Indian Cities. *Journal of Urban Planning and Development*, ASCE, vol. 147(4), Paper ID: 05018005:1-16. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000677](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000677), access December 2020.
- RATTANI V (2018). *Coping with Climate Change: An Analysis of India's National Action Plan on Climate Change*, Centre for Science and Environment, New Delhi.
- RIBEIRO WC (2003). The impacts of climate change on Brazilian cities. In: Center for Strategic Studies and Management (CGEE) (ed.). *Brazil and climate change: vulnerability, impacts and adaptation*, 1st ed.
- RUDD H, VALA J, SCHAEFER V (2002). Importance of backyard habitat in a comprehensive biodiversity conservation strategy: a connectivity analysis of urban green spaces. *Restoration Ecology* 10(2):368-375.
- SIBAL V, SACHDEVA Y (2001). Urban transport scenarios in India and its linkages with energy and environment. *Urban Transport Journal* 2(1):12-20.
- STERN N, TAYLOR C (2007). Climate change: Risk, ethics, and the stern review. *Science* 317(5835):203-204.
- SUDHIRA HS (2012). Population crunch in India: is it urban or still rural? *Current science*, vol. 103, no. 1.
- THOMPSON CW (2002). Urban open space in the 21st century. *Landscape and urban planning* 60(2):59-72.
- TIWARI G (2001). Traffic flow and safety: Need for new models in heterogenous traffic. In: Mohan D, Tiwari G (eds.). *Injury prevention and control*. Taylor & Francis, London, pp. 71-88.
- TIWARI G, MOHAN D (1999). Sustainable transport systems: Linkages between environmental issues, public transport, non-motorized transport, and safety. *Econ. Polit. Wkly.* 34(25):1589-1596.
- UNEP (2010). *Waste and Climate Change: Global trends and strategy framework*. Division of Technology, Industry and Economics. International Environmental Technology Centre Osaka/Shiga, pp. 18-34.
- UNITED NATIONS (UN) (2015). *Reports of UN Climate Change Conference Paris 2015*.
- UNITED NATIONS (UN) (2016). *Scaling Up Climate Action to Achieve the Sustainable Development Goals*.
- WHEATON E, MACIVER D (1999). A framework and key questions for adapting to climate variability and change. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 4(3):215-225.
- WHEELER D, HAMMER D (2010). *The Economics of Population Policy for Carbon Emissions Reduction in Developing Countries*. CGD Working Paper 229. Washington, D.C. Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424557>, access January 2021.
- WHEELER SM (2008). State and municipal climate change plans: The first generation. *Journal of the American Planning Association* 74:481-496.

Economic opportunities for Mexican women from low socioeconomic status: results from a technical and life skills training program

Shaye S. WORTHMAN
shaye.worthman@gmail.com
Tecnológico de Monterrey
(Mexico)

Adriana RUEDA-BARRIOS
ruedabarriosadriana@gmail.com
Tecnológico de Monterrey
(Mexico)

Oportunidades económicas para mujeres mexicanas de nivel socioeconómico bajo: resultados de un programa de capacitación técnica de habilidades para la vida

Abstract/Resumen

- 1. Introduction**
- 2. Gender inequalities and the labor market**
- 3. Job training programs for women**
- 4. Gender inequalities in Mexico and Proyecto VIVE**
- 5. Methodology**
- 6. Results**
 - 6.1. National analysis**
 - 6.2. Results from the Veracruz analysis**
- 7. Conclusions**
- 8. Acknowledgements**
- 9. References**

Economic opportunities for Mexican women from low socioeconomic status: results from a technical and life skills training program

Shaye S. WORTHMAN
shaye.worthman@gmail.com
Tecnológico de Monterrey
(Mexico)

Adriana RUEDA-BARRIOS
ruedabarriosadriana@gmail.com
Tecnológico de Monterrey
(Mexico)

Oportunidades económicas para mujeres mexicanas de nivel socioeconómico bajo: resultados de un programa de capacitación técnica de habilidades para la vida

Cite as/citar como:

Worthman SS, Rueda-Barríos A (2021). Economic opportunities for Mexican women from low socioeconomic status: results from a technical and life skills training program. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):182-202.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.618

Abstract

This study presents the outcomes of a technical and life-skills training program in Mexico aimed to help women from low socioeconomic status (SES) find formal employment in sales, retail, and/or customer service. To determine the extent to which the program reached its target population and its impacts, researchers analyzed a national database of over sixty-eight thousand Mexican beneficiaries from 2016 to 2020 and conducted telephone surveys with a representative sample of women beneficiaries in Veracruz. Results from the national-level analysis of 5,326 women participants identified as low SES indicate that 23 % found better economic and educational opportunities. The state-level analysis of 94 low SES women in Veracruz was higher, with 40 % reporting to have found better opportunities; of those who reported salary information, roughly half improved their income. Lessons learned are discussed regarding reaching target populations and the potential of job training programs in developing countries.

Keywords: job training, economic empowerment, gender inequality, Mexico, Latin America.

Resumen

En este estudio, se presentan los resultados de un programa de capacitación técnica y de habilidades para la vida en México, destinado a ayudar a mujeres de bajo nivel socioeconómico a encontrar un empleo formal en ventas, en el comercio minorista o en atención al cliente. Para determinar en qué medida el programa llegó a su población objetivo y sus impactos, los investigadores analizaron una base de datos nacional de más de sesenta y ocho mil beneficiarios mexicanos, entre 2016 y 2020, y realizaron encuestas telefónicas con una muestra representativa de mujeres beneficiarias en Veracruz. Los resultados del análisis a nivel nacional de 5326 mujeres participantes identificadas como de bajo nivel socioeconómico indican que el 23 % encontró mejores oportunidades económicas y educativas. El análisis a nivel estatal de 94 mujeres de bajo nivel socioeconómico en Veracruz fue más alto, con un 40 % reportando haber encontrado mejores oportunidades; de quienes informaron sobre la remuneración, aproximadamente la mitad mejoró sus ingresos. Se discute acerca de las lecciones aprendidas sobre cómo llegar a las poblaciones objetivo, así como el potencial de los programas de capacitación laboral en los países en desarrollo.

Palabras clave: capacitación laboral, empoderamiento económico, desigualdad de género, México, Latinoamérica.

1 Introduction

Job training programs for women aim to promote human capital development and skill acquisition, thereby increasing access and inclusion to the formal labor market and economic autonomy. Proyecto VIVE, an initiative of the nonprofit Trust for the Americas affiliated with the Organization of American States (OAS), offered 40 hours of free technical and life-skills training to over sixty-eight thousand people (78.5 % women) from 2016 to 2020. The objective was to specifically reach Mexican women from groups or contexts of economic and/or social vulnerability (*e.g.*, low socioeconomic status [SES], poor academic performance, victims of gender-based violence or from violent social environments, or unemployed or working in the informal sector) to prepare them for better job opportunities and contribute to their economic empowerment by increasing their skills in sales, retail, customer service, entrepreneurship, effective communication and leadership (Trust for the Americas 2019).

This article reports our findings to the research questions: to what extent did Proyecto VIVE *a)* reach its target population, *b)* generate economic outcomes, and *c)* enable and/or facilitate empowerment processes? The present research focuses on the extent to which Proyecto VIVE was able to reach its target population and the impact it generated in terms of economic outcomes and empowerment. The analysis was divided into two parts. The first was conducted at a national level based on Proyecto VIVE's database, which included the information of over sixty-eight thousand beneficiaries from 2016 to 2020, with the purpose of identifying women that fit the target population, specifically women from SES. To further understand their conditions of vulnerability and professional and personal changes experienced after the training, the second part of the analysis was a case study of women beneficiaries from Veracruz in which researchers conducted telephone surveys with a random sample of 94 women identified as low SES from the national level database. Findings suggest some reported increases in finding better economic and educational opportunities at the national level, as well as improvements in income specifically in the case-study of Veracruz. However, defining and reaching women from vulnerable groups proved to be challenging overall.

The paper begins by reviewing previous research on women's exclusion from and barriers to entering and prospering in the job market, the outcomes of job training programs for women, and background information on the specific job training program analyzed. In the next sections, it is explained the methodology and results. The paper concludes with a discussion about the potential outcomes of job training programs for promoting skills development of women in developing countries.

2 Gender inequalities and the labor market

Pre-market or entry barriers and the barriers within markets themselves contribute to the exclusion of women from the workforce, as well as the disparity between men and women within the labor market itself (Canelas & Salazar 2014). Important pre-market barriers include the unequal distribution of unpaid domestic and care work (Vogel 2000, Bruschini 2006), in which women are expected to conform to cultural and social norms that assign women the labor related to social reproduction (Pagán & Sánchez 2000, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] 2019, Vaca-Trigo 2019). This is especially true in the case in Latin America, where low levels of human capital and the perpetuation of social norms and expectations that relegate women to the domestic sphere continue to disproportionately burden them with most household duties (Canelas & Salazar 2014).

First, the unequal distribution of domestic tasks may discourage women from entering the formal and/or informal labor markets, since they must reconcile unpaid domestic labor with their workday. They often accept jobs in low-productivity sectors (mostly related with domestic labor and care, but also in low-skilled manufacturing sectors such as *maquiladoras*), part-time jobs or jobs in the informal labor market, a sector in which women are overrepresented, with low salaries and no access to social security (Garduño-Rivera 2013, Vaca-Trigo 2019).

Second, another important entry barrier for women is education. As Heath and Jayachandran (2017) argue, as economies move forward and require less physically skilled workers or «brawn-based work», education regarding technological literacy, skill acquirement, social abilities (such as leadership and management), life-skills, entrepreneurship, and critical thinking have become essential assets to enter the labor market. Despite wider representation of women in secondary and postsecondary educational levels globally, several disadvantages persist for women regarding education and attaining skills (Rico & Trucco 2014). First, gender segmentation and stereotyping have an important presence through the educational process, even from very early phases (Tiedemann 2000), which discourages women to aspire to leadership roles or to pursue careers in the Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM) sector and encourages their integration into low-paying sectors (Vaca-Trigo 2019). Additionally, women face disadvantages regarding access to continuous and permanent skill-related education due to the prioritization of domestic work and care responsibilities (Rico & Trucco 2014).

Third, women who do enter the labor market must overcome the internal barriers of the job market; mainly, gendered occupational segregation. Gendered occupational segregation occurs when women occupy jobs that perpetuate gender roles as an extension of the patriarchal nature of the labor market (CEPAL 2017). This occupational segregation is reflected by the concentration of women in jobs in the service, care, food, and hospitality sectors, as these jobs are seen as nurturing, care-taking roles associated with «femaleness» (Chow & Berheide 1988). Because these jobs are considered secondary or supporting, they are usually less valued in economic terms and therefore less remunerated, while at the same time exclude women from high-ranking positions in which they can be decision-makers (Vaca-Trigo 2019). Finally, these difficulties are aggravated in Latin American societies for indigenous or afro-descendant women that face intersectional discrimination related to language, gender, and ethnicity (Pagán & Sánchez 2000, Canelas & Salazar 2014).

Fourth, women do not only face a «double-shift» in which their longer involves fulfilling more domestic and care duties than men, but they also face gender segmentation of jobs: this creates a vicious circle of economic, social, and cultural conditions that place women at a disadvantage (Vogel 2000, Bruschini 2006, CEPAL 2019). Harlan and Berheide (1994) conceptualize this as the «sticky floor», which refers to the «low-paying, low-prestige, and, most important, low-mobility jobs typically held by women» and the barriers women face for vertical mobility in their labor trajectories (Berheide 2013, p. 825). Hence, women do not only struggle to enter the formal labor market but also to aspire to better positions, higher salaries, and full-time jobs (Buquet & Moreno 2017, Vaca-Trigo 2019). Finally, Pagán and Sánchez (2000) argue that these barriers in the formal labor market make self-employment an attractive option for women (who are overrepresented in this sector), especially for those who are women and/or have young children.

Fifth, the consequences of labor market exclusion are not only economic, but they also impact women's lives in other aspects. Previous research has established that the capacity of women to exercise their economic autonomy is interconnected with political and physical aspects (Muñoz Rojas 2017, Vaca-Trigo 2019); for example, earning wages allows women to become relevant decision-makers in their households, since primary earners make important decisions regarding the allocation of resources in this unit (Pepin 2019). Women who do not work may face other vulnerabilities: for example, compared to women who work, women who do not work have lower decision-making power and may become economic dependent (Lupica 2015), have a higher risk of becoming victims of physical, psychological, and/or sexual gender violence (Klevens 2001), and may live in poverty in old age, due to being unaffiliated with social security system during their lifetime (Richardson 1999).

In sum, various factors place women at a disadvantage both before entering the labor market and within the labor market itself and serve to reinforce one another. The cultural and social norms that assign women caretaking responsibilities and burden them with domestic work may limit some women from attaining education and/or acquiring marketable skills needed to secure quality employment, leading them to pursue sectors or jobs with more flexibility in the formal and informal markets or relegate them to low-paying secondary jobs associated with service and caretaking. This is especially true for women from disadvantaged groups in a society, particularly for those from low SES backgrounds and minority groups. The consequences are far-reaching, impacting their economic and financial security and, potentially, their political power and physical well-being.

3 Job training programs for women

In response to the problem in which women, especially those from low SES, are excluded from the labor market or segregated to low-productive sectors, both the private and public sectors have implemented job training programs. This strategy aims to promote the inclusion of women in the labor force through human capital development and skill acquisition, thereby increasing their access to better formal work opportunities and economic autonomy (Weller 2009, Canelas & Salazar 2014, Muñoz Rojas 2017). Due to the heterogeneity and diversity of structures and characteristics of job training programs, there is no unified classification of job training programs. However, basic aspects of job training programs include whether the program is part of the formal education system or not, the target population, and the goal of the policies (*e.g.*, job performance or insertion).

Job training programs can be considered as part of labor market programs (LMP), which are of two types: passive and active. Passive LMPs are often focused on economic subsidies for unemployed persons (such as unemployment compensation and early retirement pensions) who are trying to access the job market (OECD 1993, Martin & Grubb 2001). As presented in Table 1, active LMPs are focused on reducing structural unemployment through a wider scope of policies most commonly classified in four to five categories: direct job creation, support for micro-enterprise development, intermediary programs or job search agencies (reducing inefficiencies by matching job-seekers to employers), wage and employment subsidies, and training and re-training of job-related skills (Dar & Tzannatos 1999, Heckman *et al.* 1999, Betcherman *et al.* 2004, Fernández Garrido *et al.* 2013). In terms of job training specifically, according to Urzúa and Puentes (2010), any private or public efforts to enhance the abilities of individuals to enter or re-enter the labor market can be considered training.

| Focus | Examples |
|---|---|
| Direct job creation | <ul style="list-style-type: none"> - Public service employment - Programs that provide temporary work experience |
| Job-matching | <ul style="list-style-type: none"> - Intermediary programs or job search agencies that match jobseekers to public or private employers |
| Micro-enterprise development | <ul style="list-style-type: none"> - Financial support (e.g., grants or loans) - Technical training and support for micro-enterprises |
| Support to private firms | <ul style="list-style-type: none"> - Programs that provide wage and/or employment subsidies |
| Training and/or re-training of job-related skills | <ul style="list-style-type: none"> - Technical training for youth inside or outside the educational system - Training for the long term unemployed - Retraining for those laid off in masse - Apprenticeships |

Table 1

Types of active LMPs

Source: Dar and Tzannatos (1999), Heckman *et al.* (1999), Urzúa and Puentes (2010).

Furthermore, these LMPs (both active and passive) play a key role in advancing the Sustainable Development Goals in low- and middle-income countries, especially related to decent work and economic growth, reducing inequality, and potentially gender inequality, when specifically focused on women; in this way, LMPs can potentially improve the well-being of individuals, as well as their families and communities (Thimmappa *et al.* 2021).

Active LMPs related to job training have been developed as a tool of public policy inside and outside the formal education system. The incorporation of job training as part of the education model differs across countries; for example, France employs a vocational model, Germany has adopted a dual system based on both vocational education and apprenticeship programs and the United States has a system like the French in which secondary education can include vocational training. However, the Latin America model is compensatory; this means that vocational training is mostly offered outside the formal education system, offering a flexible scheme in which people from a wide range of ages and sometimes without access to formal education can be part of those programs, while at the same time adapting the training programs to the necessities of the market (Urzúa & Puentes 2010). It is worth mentioning that Mexico, the country in which the present research is focused, does offer some vocational training opportunities at technical high schools whose students tend to come from lower SES.

Results of job training programs vary. In existing literature, it has identified several difficulties in measuring the impacts of job training programs, including the wide array and types of programs, methodologies, and beneficiaries, as well as data scarcity, the lack of impact evaluations, and the vocational or compensatory nature of the initiatives, which may explain the inconclusive results generally of the impacts of job-training programs (Dar & Tzannatos 1999, Heckman *et al.* 1999, Fitzenberger *et al.* 2008, Urzúa & Puentes 2010).

The complexity of studying the impact of job training on women's employment status goes beyond studying a causal relationship between job training and job access. Leahey (2001) establishes that «a unique combination of independent and dependent variables» (p. 32) influence the outcomes of those programs on the future employment of their beneficiaries; individual variables such as race and work experience, community-level variables regarding economic factors (*e.g.*, unemployment rate), and geographic location variables (*e.g.*, metropolitan or rural), as well as program variables (*e.g.*, the length and types of training) have an important effect on potential access to part- or full-time jobs and income improvement. Therefore, efforts towards reducing the vulnerability of women through job training must consider the context and factors from the micro to macro level.

In terms of the type of training, multidimensional programs that are longer in duration and address several deficiencies have a better impact on the beneficiaries in terms of an increase of income or access to a full-time job (Leahey 2001, Betcherman *et al.* 2004, Fitzenberger *et al.* 2008). At the same time, carefully targeted programs directed toward a specific group in contrast to general programs (Dar & Tzannatos 1999), in which non-governmental actors and private partnerships are involved (Urzúa & Puentes 2010) and both cognitive and non-cognitive skills are taught (Heckman *et al.* 2006), have shown to be more effective in increasing the employability of its beneficiaries.

Much of the general literature on active LMPs, specifically job training programs, has concentrated on the United States, Canada, and some European countries, while adopting mostly quasi-experimental methods to evaluate those programs (Martin & Grubb 2001, Card *et al.* 2010, Urzúa & Puentes 2010). Although the effects of training differ among the demographic groups and locations where the programs are implemented (Heckman *et al.* 1999), some evidence suggests that women tend to benefit more in comparison to men (Friedlander *et al.* 1997), especially from formal classroom training and on-the-job training (Martin & Grubb 2001).

Meta-evaluations of job-training programs in OECD and European Union countries have similarly evidenced that job-related training has better outcomes for adult women, in comparison to adult men

and young people, having a significant effect on reducing unemployment by improving employment prospects (Friedlander *et al.* 1997, Leahey 2001, Martin & Grubb 2001, Fitzenberger *et al.* 2008, Guzmán 2014). Positive results in these types of programs are often visible in the medium-term, around two to three years (Card *et al.* 2010).

However, other research in the United States and Europe on government-funded job training programs, such as Leahey's work (2001), has demonstrated unremarkable outcomes in terms of increasing job access for vulnerable women; similarly, Card *et al.* (2010) found that active LMPs, specifically classroom and on-the-job training, have the same effects on women as men. Moreover, Heckman *et al.* (1999) note that the rate of social return is low and the increase of income of the beneficiaries is not significant enough to lift them out of poverty.

Experimental studies regarding job training programs in Latin America, such as Attanasio *et al.*'s (2011) research, have highlighted the positive effects for young women in terms of access to formal jobs and higher earnings, with greater net-gains in the long term, in comparison to training programs in developed countries. Card *et al.* (2011) also found that the wages of the participants of job training programs increased by a modest percentage. Additionally, Ñopo *et al.* (2008) provide evidence that active LMPs related to increasing the level of skills of the population (such as job training) can have a more significant effect on middle- and low-income countries in contrast to developed countries. Nonetheless, the overall experience of job training programs in Latin America is difficult to evaluate since most of the programs implemented often lack either a reliable database or impact evaluations (Urzúa & Puentes 2010).

In sum, although results of studies on the impact of job training programs differ, existing evidence suggests that formal classroom training and on-the-job training could be beneficial for women in developing countries. Moreover, programs that are directed toward a specific group and address various skill development areas, including cognitive and non-cognitive skills, could be more effective.

4 Gender inequalities in Mexico and Proyecto VIVE

Latin America is well known for being one of the most unequal regions of the world, especially in terms of wealth and income. Additionally, it is also home to societies fraught with gender inequalities across various dimensions. In the case of Mexico, although the gender gap in education has decreased, the gender gap in employment remains large: according to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD 2020), the most re-

cent data indicate that approximately 48 % of working-age women (fourteen-sixty-four years old) are employed, compared to about 82 % of men. Women are also likely to work in the informal sector in low-paying positions, without access to social security and protection. Additionally, a lack of public policies that effectively support working mothers and families lead to less mothers working and, for those who do work, low salaries and little advancement (OECD 2017).

Given the gender gap in employment and the low-quality jobs that Mexican women are likely to have, Proyecto VIVE was implemented in Mexico for women from SES and other vulnerable groups (e.g., unemployed or working in the informal sector, and victims of gender-based violence or from violent social environments). The goal was to improve their skills in sales, retail, customer service, entrepreneurship, effective communication, and leadership, to prepare them for better job opportunities and contribute to their economic empowerment (Trust for the Americas 2019). Importantly, a major funder of Proyecto VIVE was the Wal-Mart Foundation, which had a particular interest in women receiving training, to become successfully employed by existing businesses or companies.

Proyecto VIVE was an initiative of The Trust for the Americas, a non-profit organization established in 1997 and affiliated with the OAS, whose objective is to establish and boost alliances between the public and private sector, to create initiatives that promote educational and economic opportunities, as well as to promote government transparency in Latin America and the Caribbean (Trust for the Americas 2019).

The target population of the job training program as defined in the proposal of the Trust for the Americas (2015) are young women with the following characteristics: low socioeconomic level, poor academic performance, from violent social environments, unemployed or working in the informal sector and seeking to obtain their first job in the retail or sales. In practice, the free 40-hour training was open to women above fifteen years old who could read and write in 29 states¹ in Mexico.

The full 40-hour training consisted of sessions on customer support, sales, retail, marketing, and soft skill components (e.g., leadership and self-esteem). There was also a module on gender-based violence prevention that was later incorporated. Shorter, intensive, training sessions of 8 and 20 hours, solely focused on sales, retail and marketing were also offered. After the training, some support was offered to program graduates in their process of job-seeking and job-insertion. Although the main objective of the project was for the beneficiaries to find employment with existing companies in the formal sector, which was also the interest of the major corporate funder, in some training locations, trainers gave optional support related to entrepreneurship initiatives to those who sought to open their own business. This was sometimes carried out concurrently or

1 From year to year, the number of states where Proyecto VIVE operated varied, as some sites were closed, and others were opened. However, Proyecto VIVE operated across a total of 29 states from 2016 to 2020.

as a follow-up to the training, outside the official training content; however, this interest and need of beneficiaries led Proyecto VIVE to partner with another NGO, to pilot an entrepreneurship training in 2019 and implement it in 2020 (virtually). Furthermore, an additional and more in-depth gender violence prevention course was added, after detecting this need among women participants.

In the present study, it is evaluated to what extent this job training program resulted in positive professional and personal changes for the women who took the course, especially those from disadvantaged backgrounds, focusing on a general analysis at the national level and a more detailed, qualitative analysis in a case study of Veracruz.

5 Methodology

Researchers were given access to Proyecto VIVE's national database by the program administrators. The database contained information of over sixty-eight thousand men and women beneficiaries from August 2016 to August 2020, including the date they were added to the database, the site they took the training at, how they found out about the training, when they took the training, what modules of the training they completed, whether or not they finished the training, demographic and personal information (*e.g.*, gender, birthdate, civil status, number of children, level of education attained, whether they had a disability or not, contact information), and employment information before and after the training (*e.g.*, employment status, sector, and income).

Researchers analyzed the data to determine the characteristics of the women graduates and any changes in employment status and income post-training. Due to limitations of the data collected and missing data, the target population was narrowed to women from low SES defined as low educational level (high school or less) and earning approximately one minimum wage or less. The minimum wage limits were adjusted according to the general minimum wage set by the federal government for each year of the project (2016-2020). Of the 56,370 women who took training from 2016 to 2020, 95.6 % successfully finished. However, only 27,666 women provided enough information to determine whether they were from low SES or not.

Researchers also conducted an exploratory case study of Proyecto VIVE's Veracruz location in 2018. Veracruz was selected, due to the state's high levels of poverty (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020), the willingness of the site's facilitators to participate in semi-structured interviews and organize a focus group with program graduates, and the proximity of the site to the researchers.

According to the database that had information of 1862 women graduates in Veracruz from 2016 to 2018, 637 women were determined to be from low SES. Researchers conducted a 22-question telephone survey, with a random sample of 94 women of low SES status. The response rate was 20.8 %; that is, around 450 phone calls were made to obtain the sample of 94 women. Notably, most of the failed phone call attempts were due to a change of the telephone numbers and not because of an unwillingness from the beneficiaries to participate in the surveys. The survey included four sections: the first consisted of five items about how the women found out about the job training program, why they participated, and their perceptions of it (*i.e.*, ease of understanding, or applicability to their daily lives); the second section included eight items related to SES; the third section focused on six items related to employment status and income changes before and after the trainings; and the last section had three items that explored women's perceived safety and discrimination they have faced.

Importantly, to measure SES more accurately, researchers used the methodology of the Mexican Association of Intelligence Agencies of Market and Opinion's (AMAI) Socioeconomic Index (AMAI 2017), which is constructed from six variables (education level of the head of household, access to Internet in the home, number of bathrooms, number of bedrooms, number of automobiles, and number of working household members) and classifies households into seven socioeconomic levels (from low to high: E, D, D+, C-, C, C+, and A/B).

6 Results

6.1. National analysis

Of the 27,666 women graduates of Proyecto VIVE's job training program who provided enough information to determine whether they were from low SES or not, only 5,326 women, or approximately 19.3 % fit the above-mentioned criteria of having low educational level (high school or less) and earning approximately one minimum wage or less at the time they started their training. Of these 5,326 low SES women, 88.8 % finished the training ($N = 4,731$).

Three to six months after their training ended, 15.13 % reported to have obtained an educational opportunity and 8.28 % an economic opportunity; however, 33.7 % reported that no opportunity was found (see Table 2). Importantly, 42.93 % of women graduates could not be contacted or did not report this data in follow-up surveys. Similarly, due to the lack of data regarding their post-training salary, a comparative analysis was not possible.

| Opportunity | Percentage |
|-------------------------------------|------------|
| No response | 42.93 |
| No opportunity | 33.65 |
| Educational opportunity | 15.13 |
| Full-time job | 2.68 |
| Started a business/entrepreneurship | 2.10 |
| Part-time job | 1.56 |
| Working for hourly or daily wage | 0.97 |
| Promotion at existing job | 0.44 |
| Temporary job (trial period) | 0.34 |
| Internship | 0.19 |
| Total | 99.99 |

Table 2
Economic and educational opportunities for women graduates from low SES

6.2. Results from the Veracruz analysis

According to the AMAI (2017), Veracruz state has a higher percentage of households from low SES, compared to the national distribution, as illustrated in Figures 1 and 2. Specifically, 41 % of the Mexican population falls into the lowest two socioeconomic levels of the seven that AMAI calculates, while in Veracruz this increases to 59 %.

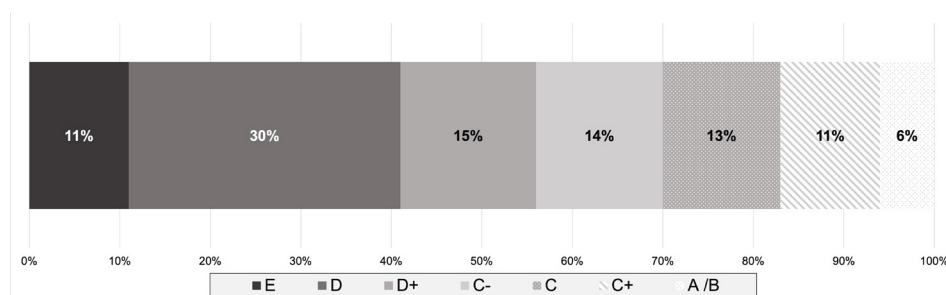


Figure 1
National distribution of Mexican households by SES
Source: AMAI (2017).

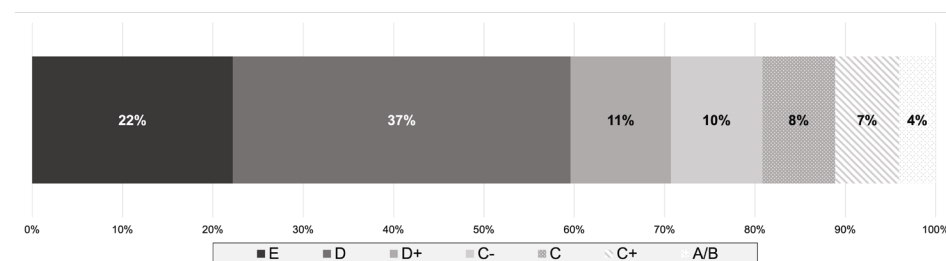


Figure 2
Distribution of Veracruz households by SES
Source: AMAI (2017).

However, when using this methodology to determine the SES of Proyecto VIVE's women graduates in Veracruz, the majority were not from low SES. In other words, even though the sample of women taken from the national database met the criteria of low educational levels (high school or less) and were earning one minimum wage or less when they started training, most were not considered to be of low SES when using the more complete AMAI methodology, as illustrated in Figure 3. In fact, none of the women were from the lowest socioeconomic level (E), and only 11 % were from the second-lowest socioeconomic level (D).

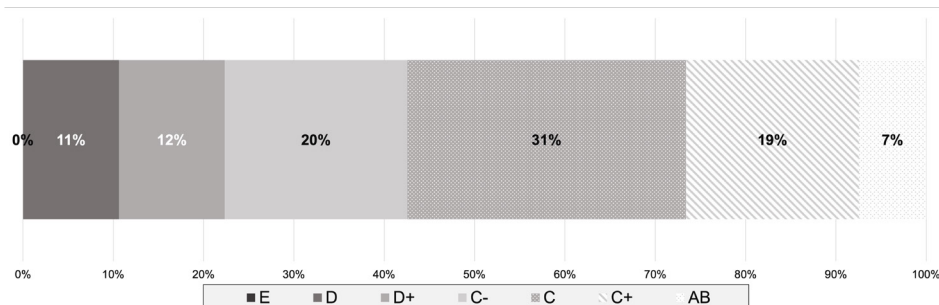


Figure 3
Distribution of Proyecto VIVE's women graduates in Veracruz by SES
Source: AMAI (2017).

Of the 94 women surveyed by telephone, 62 % reported that they had taken the job training to learn; some of them already had a business or job and were looking to obtain knowledge and develop their skills. Another 12.7 % took the training because they wanted to start a business, while 10.6 % were looking for a job, and 9.8 % reported no specific motivation to take the training.

Moreover, half of the participants were employed when starting the training; of them, 36.2 % reported to be self-employed, 29.8 % were part-time workers, and 23.4 % had full-time jobs. Of the other half that were not employed, 57.5 % reported wanting to learn, 17 % took the training because they wanted to find a job, and 14.9 % took the training because they wanted to start a business.

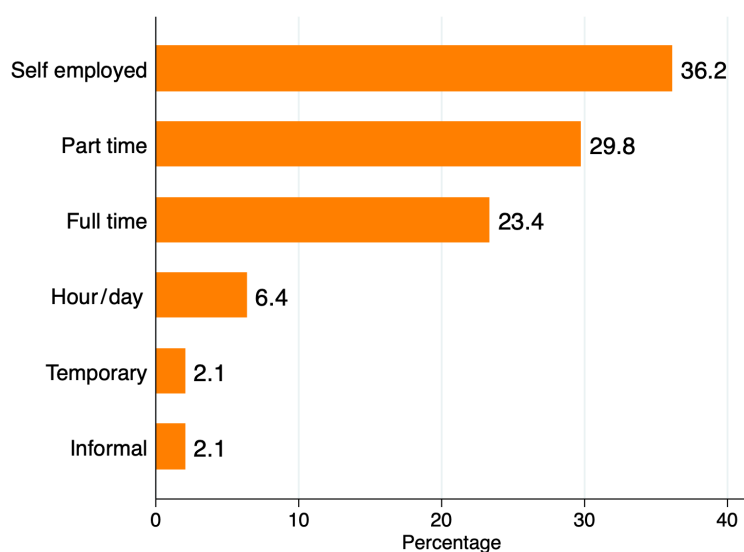


Figure 4
Employment type of Proyecto VIVE participants



Figure 5
Unemployed participant's reason for taking Proyecto VIVE's training

The percentage of women graduates obtaining economic opportunities was much higher in the Veracruz sample than at the national level: approximately, 40 % reported to have obtained economic opportunities within six months after the training. Around 20 % started their own businesses, 18 % found jobs, and 2 % obtained promotions; additionally, 27 % continued in their same job. Furthermore, 53 % reported increases in their incomes up to six months after the training. Importantly, anecdotal evidence from facilitator interviews and the focus group with program graduates suggested that due to low-paying, inflexible formal sector jobs, women were inclined to become entrepreneurs, rather than search for jobs in the formal labor market. Regarding non-economic outcomes, almost 83 % of the women surveyed reported that the training was useful or very useful for their daily life and 26 % mentioned that the training helped them to increase their self-confidence, which was also supported with anecdotal evidence from the interview and focus group.

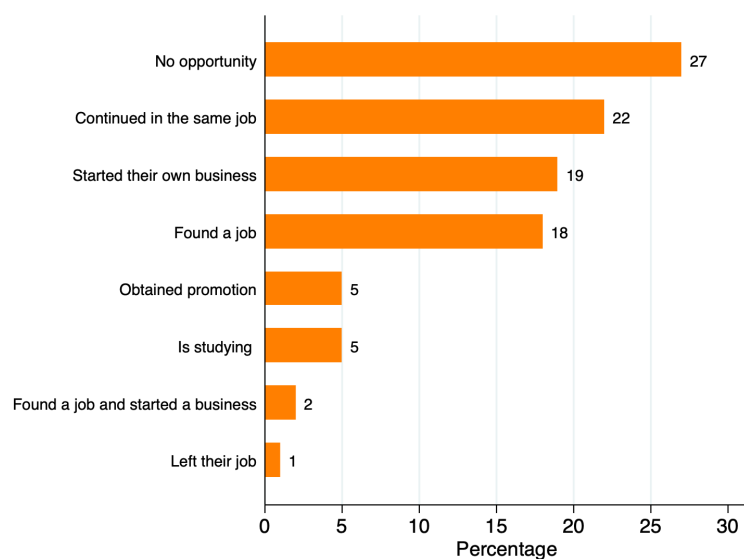


Figure 6
Economic opportunities obtained by participants six months after training

7 Conclusions

Women face many challenges entering, remaining, and advancing in the labor market. Burdened with most domestic and caretaking responsibilities, women may not attain the education or necessary skills needed for quality jobs, especially if they are poor, and/or from other vulnerable groups. Through human capital and skill development, job training programs like Proyecto VIVE look to give women more job opportunities in the formal labor market and ultimately economic autonomy.

Existing research on job training programs in Latin America has suggested some positive effects for women in terms of increasing skills, finding employment, and better salaries, although many challenges remain in effectively evaluating the outcomes and impacts of these programs (Urzúa & Puentes 2010). The present research adds to this growing body of literature by reporting on a national job training program for women in Mexico that was successfully completed by over fifty thousand women from 2016 to 2020. The study had a particular focus on how well the target population was reached and what the specific outcomes were for them.

Almost all the women who took the training successfully completed it. However, the lack of complete data for many participants reduced the national analysis to a little over half of them. Of them, one in five women were of low SES, defined as having attained high school education or less and earning less than one minimum wage at the start of the program. Similarly, around 4 in 10 of these women were either unable to be contacted or provide follow-up information to determine short- and medium-term outcomes. Of those who reported obtaining opportunities after the training, the majority were education-related as opposed to economic, which partially points to the difficulty of finding employment-related opportunities that was anecdotally mentioned by participants and facilitators.

Efforts were carried out in this research to identify SES and outcomes in the state of Veracruz. Although the random sample of women who completed the telephone surveys had low educational attainment and salaries of one minimum wage or less according to the national database, the majority were not of low SES when using AMAI's (2017) more complete methodology. This suggests that the job training program did not effectively target women from low SES status, even though there was a greater opportunity to do so in Veracruz, given that more women are more likely to be of low SES compared to the national average. Despite this, it is important to recognize that the women that did participate reported important gains: two in five women reported obtaining better opportunities after the training. Notably, about one in five started their own businesses and one in five found jobs or obtained a promotion. Ad-

ditionally, the women reported non-economic benefits of the program, such as more self-confidence.

The study's findings suggest that reaching low SES women with job training programs is challenging. Job training programs should operationalize with greater clarity the characteristics of the target population to design more effective outreach strategies; for example, if reaching women from low SES is the priority, then programs should consider offering training directly in marginalized areas, as opposed to women from low SES commuting to where the training is offered. Job training programs could also consider working with strategic partners that serve women from low SES either through existing government welfare and support programs or other NGOs. If reaching survivors of gender violence is the priority, then job training programs could explore tapping into existing networks of such women and/or working with shelters. In this way, success should not simply be defined as the number of people reached, but also if those who are reached formed part of the clearly defined target population. When target populations are defined by SES, programs should make use of previously standardized measures; in Mexico, the AMAI (2017) offers a simple and clear methodology to measure SES, that could be easily integrated into data-gathering processes for improved analyses; in this case, especially at the national level.

Challenges with contacting women graduates and/or completing follow-up surveys impeded a more complete analysis. However, available data from this study point to many women reporting positive changes related to economic opportunities both nationally and even more so in Veracruz, as well as increased income in Veracruz. Furthermore, the proportion of women graduates in Veracruz that reported starting businesses is of particular interest and suggests that women might not be interested or able to find flexible jobs with competitive salaries in the formal labor market, which pushes them toward the entrepreneurship path that can also provide the flexibility that many women are looking for. Although Proyecto VIVE did implement a small-scale entrepreneurship training in partnership with another NGO after this research was conducted, the results in Veracruz highlight a potential disconnect between the funders' main priority of preparing women with technical skills to become successful employees and the needs and interests of the beneficiaries to explore other avenues, such as entrepreneurship. However, it is important to note that the learning paths are somewhat related since some of the components for entrepreneurs and potential employees are similar (e.g., customer support, sales, retail, and marketing). Future programs may consider framing the content and learning as strategies for generating income, instead of a dichotomy between employee or employer.

Proyecto VIVE also adapted in other ways, such as including more gender-based violence education and modifying their courses

digitally to continue to reach women during the COVID-19 pandemic. The use of job training programs for women to bring awareness to and learning about other issues (e.g., gender violence) in addition to other adaptations that are made are potential areas of research and evaluation for future similar programs.

In future research, it should be also considered the wide range and combination of factors that influence the attainment of employment and/or better opportunities for beneficiaries of job training programs, as Leahey (2001) points out. This includes considering the local context (unemployment rate and geographic location) in the analysis and ideally using experimental or quasi-experimental methodologies to compare results with control or comparison groups and different program variables, such as various lengths, types, and content (e.g., retail skills, or entrepreneurship) of training. Moreover, given the systemic complexity that women in general, and especially women from marginalized groups, face when searching for economic opportunities, future studies should approach this topic from an interdisciplinary perspective (e.g., economics, political economy, sociology, gender studies, psychology...) and incorporate both qualitative and mixed-methods research to enrich the quantitative focus related to changes in employment and income.

Additionally, results from this study point to both economic and non-economic outcomes for the women participants in the job training program. Specific outputs and outcomes should be clearly established to define success and, in future research on job training programs, it should be consider approaching outcomes from a social value or social impact investment framework, in which not only economic outcomes are taken as a reference to determine the success of a given initiative (OECD 2015, p. 58).

Finally, in-depth participative needs assessments with target populations are key to building programs that serve and evolve, according to their necessities and aspirations, taking into consideration local and regional labor market demands, especially in developing countries with struggling economies and large informal markets. Comparative analyses with similar programs both in Mexico and other countries in Latin America could also provide valuable conclusions and best practices for this type of program.

8 **Acknowledgements**

We sincerely thank Proyecto VIVE and Trust for the Americas for providing access to their data for this research. We also thank Fernando Vera Sánchez, María Teresa Arreortúa Castelo, Pedro Alonso Castro Lara, Andrea Alejandra López Aranda, Daniela Mendoza Polanco, Lourdes Dolores Noriega Esparza, and Mara Hatziri Ramírez Sánchez for their participation in this research and field work.

9 References

- ASOCIACIÓN MEXICANA DE AGENCIAS DE INTELIGENCIA DE MERCADO Y OPINIÓN [AMAI] (2017). Descripción de los Niveles Socioeconómicos (NSE). <https://www.amai.org/NSE/index.php?queVeo=niveles>, access September 25, 2021.
- ATTANASIO O, KUGLER A AND MEGHIR C (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics* 3(3):188-220.
- BERHEIDE CW (2013). Sticky Floor. In: Smith V (ed.). *Sociology of Work*. Sage Reference, California, pp 825-827.
- BETCHERMAN G, OLIVAS K DAR A (2004). Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. *Social Protection Discussion Papers and Notes*. The World Bank, pp 1-94.
- BETCHERMAN G, GODFREY M, PUERTO S, ROTHER F, STRAVRESKA A (2007). A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory. *Social Protection Discussion Papers and Notes*. The World Bank, pp. 1-83.
- BRUSCHINI C (2006). Trabalho doméstico: Inatividade econômica ou trabalho não-remunerado? *Revista Brasileira de Estudos de População* 23(2):331-353.
- BUCHELI M (2005). Las políticas activas de mercado de trabajo: Un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. *Estudios y Perspectivas*. CEPAL, pp. 1-38.
- BUQUET AG, MORENO H. (2017). Trayectorias de mujeres. Educación técnico-profesional y trabajo en México. *Asuntos de Género*. CEPAL, pp. 1-65.
- CANELAS C, SALAZAR S (2014). Gender and ethnic inequalities in LAC countries. *IZA Journal of Labor & Development* 3(1):1-15.
- CARD D, KLUVE J, WEBER A (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal*, 120(548):452-477.
- CARD D, IBARRARÁN P, REGALIA F, ROSAS-SHADY D, SOARES Y (2011). The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic. *Journal of Labor Economics* 29(2):267-300.
- CHOW EN-L, BERHEIDE CW (1988). The Interdependence of Family and Work: A Framework for Family Life Education, Policy, and Practice. *Family Relations* 37(1):23-28.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2017). Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41011>, access September 25, 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2019). Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: Mapas de ruta para el desarrollo. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41014-planes-igualdad-genero-america-latina-caribe-mapas-ruta-desarrollo>, access September 25, 2021.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2020). Pobreza en México: Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx, access September 16, 2021.
- DAR A, TZANNATOS Z (1999). Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations. *Social Protection Discussion Papers and Notes*. The World Bank, pp 1-86.
- FERNÁNDEZ GARRIDO J, NAVARRO ABAL Y, CLIMENT RODRÍGUEZ JA (2013). ¿Cuál es el papel de las políticas activas de mercado de trabajo en tiempos de crisis? *Revista Barataria* (15):95-109.
- FITZENBERGER B, OSIKOMINU A, VÖLTER R (2008). Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed in West Germany. *Annales d'Économie et de Statistique* 91/92:321-355.

- FRIEDLANDER D, GREENBERG DH, ROBINS PK (1997). Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. *Journal of Economic Literature* 35(4):1809-1855.
- GARDUÑO-RIVERA R (2013). Factors that Influence Women's Economic Participation in Mexico. *Economía Mexicana Nueva Época* 2(24):541-564.
- GASPARINI L, MARCHIONNI M (2015). Overview. In: Gasparini L, Marchionni M (eds.). Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, pp. 11-41.
- GONZÁLEZ-VELOSA C, RIPANI L, ROSAS-SHADY D (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? *Notas Técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 1-64.
- GUZMÁN G (2014). How effective are active employment policies to reduce unemployment in EU countries? *Revista Atlántica de Economía* 2(1):1-15.
- HARLAN SL, BERHEIDE CW (1994). Barriers to Work Place Advancement Experienced by Women in Low-Paying Occupations. Federal Publications, Paper 122:1-91.
- HEATH R, JAYACHANDRAN S (2017). The Causes and Consequences of Increased Female Education and Labor Force Participation in Developing Countries. In: Averett SL, Argys ML, Hoffman SD (eds.). *The Oxford Handbook of Women and the Economy*. Oxford Handbooks Online, New York, pp. 1-25.
- HECKMAN JJ, LALONDE RJ, SMITH JA (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. *Handbook of Labor Economics* 3(1):1865-2097.
- HECKMAN JJ, STIXRUD J, URZUA S (2006). The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. *Journal of Labor Economics* 24(3):411-482.
- IBARRARÁN P, ROSAS SHADY D (2009). Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: Evidence from IDB funded operations. *Journal of Development Effectiveness* 1(2):195-216.
- KIM J (2009). Does job training yield positive outcomes for women on public assistance? *Journal of Policy Practice* 8(3):204-223.
- KLEVENS J (2001). Violencia física contra la mujer en Santa Fe de Bogotá: Prevalencia y factores asociados. *Revista Panamericana de Salud Pública* 9(2):78-83.
- LEAHEY E (2001). A help or a hindrance? The impact of job training on the employment status of disadvantaged women. *Evaluation Review* 25(1):29-54.
- LUPICA C (2015). Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres. *Asuntos de Género*. CEPAL, pp. 1-49.
- MARTIN JP (2015). Activation and active labour market policies in OECD countries: Stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA Journal of Labor Policy* 4(1):1-29.
- MARTIN JP, GRUBB D (2001). What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies. *SSRN Electronic Journal* 8(2):9-56.
- MAYOMBE C (2016). Enabling labour market entry for adults through non-formal education and training for employment in South Africa. *International Journal of Lifelong Education* 35(4):376-395.
- MEGHIR C, KUGLER AD, ATTANASIO O (2009). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics* 3(3):188-220.
- MILLENAAR V (2014). Trayectorias de inserción laboral de mujeres jóvenes pobres: El lugar de los programas de Formación Profesional y sus abordajes de género. *Trabajo y Sociedad* 1(22):325-339.
- MUÑOZ ROJAS C (2017). Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: El caso de Chile. *Asuntos de Género*. CEPAL, pp. 1-96.
- ÑOPO H, ROBLES M, SAAVEDRA J (2008). Occupational training to reduce gender segregation: The impacts of ProJoven. *Revista Economía, Fondo Editorial – Pontificia Universidad Católica del Perú* 31(62):33-54.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1993). *Employment Outlook 1993*. <http://www.oecd.org/els/employmentoutlook-previouseditions.htm>, access May 15, 2019.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2015). *Social Impact Investment: Building the Evidence Base*. OECD Publishing, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2017). *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. OECD Publishing, Paris.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2020). *OECD Labour Force Statistics 2020*. OECD Publishing, Paris.
- PAGÁN JA, SÁNCHEZ SM (2000). Gender differences in labor market decisions: Evidence from rural Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 48(3): 619-637.
- PEPIN JR (2019). Beliefs About Money in Families: Balancing Unity, Autonomy, and Gender Equality. *Journal of Marriage and Family* 81(2):361-379.
- QUINLAN E (2008). Women's job-related training in Canada: Returns to human capital investments. *International Journal of Lifelong Education* 27(1):71-92.
- RICHARDSON VE (1999). Women and Retirement. *Journal of Women & Aging* 11(3):49-66.
- RICO MN, TRUCCO D (2014). Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro. *Serie Políticas Sociales*. CEPAL, pp. 1-89.
- RIVAS-ÁNGELES KP, ALBERTI-MANZANARES P, OSNAYA GONZÁLEZ M, LEÓN-MERINO A (2017). Mujeres rurales: Del proyecto productivo a la microempresa en Champotón, Campeche. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 6(6):1359-1371.
- SEPÚLVEDA L (2009). Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Chile. *Colección Documentos de Proyectos*. CEPAL, Swedish International Development Cooperation Agency, pp. 1-104.
- THIMMAPPA L, SARAN A, D'SOUZA SRB, BINIL V (2021). PROTOCOL: The effectiveness of social protection interventions in low- and middle-income countries: An evidence and gap map. *Campbell Systematic Reviews* 17(3):1-25.
- TIEDEMANN J (2000). Parents' gender stereotypes and teachers' beliefs as predictors of children's concept of their mathematical ability in elementary school. *Journal of Educational Psychology* 92(1):144-151.
- TRUST FOR THE AMERICAS (2015). *Empowering Young Mexican Women through Retail Training*. Unpublished document.
- TRUST FOR THE AMERICAS (2019). *VIVE- Come, be inspired, and sell*. <https://www.trustfortheamericas.org/programs/POETA/vive-come-be-inspired-and-sell>, access September 25, 2021.
- URZÚA S, PUENTES E (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. *Notas Técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 1-114.
- VACA-TRIGO I (2019). Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. *Asuntos de Género*. CEPAL, pp. 1-72.
- VOGEL L (2000). Domestic Labor Revisited. *Science & Society* 64(2):151-170.
- WELLER J (2009). El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales. *Documento de Proyectos*. CEPAL, Swedish International Development Cooperation Agency, pp. 1-123.

La planificación «del desarrollo» en Carlos Matus: una relectura

Planning «development» according to Carlos Matus: a rereading

Celeste VIEDMA

mcviedma@gmail.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

(IIGG-FSOC-UBA)

Consejo Nacional de Investigaciones

Científicas y Técnicas

(Conicet)

Centro Cultural de la Cooperación Floreal

Gorini (CCC)

(Argentina)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Desarrollo, ¿hacia dónde? Crítica a la tasa de crecimiento**
- 3. Estilos de desarrollo, dependencia y autonomía**
- 4. Planteo de objetivos y cálculo de viabilidad**
- 5. Cruces de itinerarios y «crisis de la planificación»**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

La planificación «del desarrollo» en Carlos Matus: una relectura

Planning «development» according to Carlos Matus: a rereading

Celeste VIEDMA
mcviedma@gmail.com
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
(IIGG-FSOC-UBA)
Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas
(Conicet)
Centro Cultural de la Cooperación Floreal
Gorini (CCC)
(Argentina)

Citar como/cite as:

Viedma C (2021). La planificación «del desarrollo» en Carlos Matus: una relectura. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):204-223.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.722

Resumen

Con este artículo, se procura realizar un aporte a los estudios sobre desarrollo y dependencia a partir de la lectura de Carlos Matus. Se establecen una serie de afinidades entre este autor y los debates sobre estilos de desarrollo ocurridos hacia los años sesenta y setenta en América Latina: *a)* el cuestionamiento a la tasa de crecimiento como medida del desarrollo, *b)* el abordaje del problema de la dependencia, *c)* el planteo de objetivos y cálculo de viabilidad y *d)* consideraciones sobre una «crisis de la planificación». Además del análisis documental, se incluye la presentación de hallazgos concernientes a los itinerarios de las figuras involucradas.

Palabras clave: estilos de desarrollo, dependencia, América Latina, planificación normativa, planificación estratégica situacional, viabilidad política.

Abstract

With this article, it is aimed to produce a contribution to the studies on development and dependency from reading Carlos Matus. A series of similarities are established between Matus and the debates on development styles that occurred around the sixties and seventies in Latin America: *a)* the questioning of the growth rate as measure of development, *b)* the addressing the problem of dependency, *c)* the setting of objectives and feasibility calculation, and *d)* the considerations about a «planning crisis». In addition to the documentary analysis, findings concerning the itineraries of the figures involved are included.

Keywords: development styles, dependency, Latin America, normative planning, situational strategic planning, political feasibility.

1 Introducción

Con el presente trabajo, se tiene un doble propósito. Por un lado, se procura realizar una contribución a los estudios sobre las cuestiones del desarrollo y la dependencia ocurridos hacia los años sesenta y setenta en América Latina, ello a partir de la lectura de los escritos tempranos del economista chileno Carlos Matus (1931-1998), cuyos aportes en este campo han sido hasta el momento relativamente desatendidos. Por otro lado, se intenta cuestionar una hipótesis difundida entre las recuperaciones actuales de este autor (realizadas en su mayoría dentro del campo de estudios sobre planificación estatal y políticas públicas), en las que se ha tendido a concebir el «desarrollo» como una unidad homogénea. Para ello, es preciso realizar una breve presentación de su recorrido biográfico e institucional, así como de sus principales publicaciones. Se verá que, hacia el final de esta introducción, quedarán fundamentadas las afirmaciones realizadas hasta aquí.

Carlos Matus fue un economista chileno que desarrolló los principios teóricos y metodológicos de la *planificación estratégica situacional* o «método PES» (Huertas 1996). Un aspecto central de su recorrido intelectual es que Matus fue director de la División de Servicios de Asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, perteneciente a la Comisión Económica para América Latina (Ilpes-Cepal) entre 1965 y 1970. Se trata de un dato importante considerando que la Cepal, red internacional (Devés Valdés 2007) y sede de nacimiento del estructuralismo y de las teorías de la dependencia, fue una de las instituciones que otorgarían a Chile el liderazgo intelectual en la región. Asimismo, uno de los organismos que colaboró en hacer de este país un centro de regionalización e internacionalización de saberes y uno de los ejes del naciente circuito académico regional (Beigel 2014, Devés Valdés 2004) fue, precisamente, el Ilpes, a través de sus servicios de asesoría y capacitación. Como saldo de su paso por esta institución, Matus participó en *Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina* (Ilpes 1970) y publicó su primer libro, *Estrategia y plan* (1972), con prólogo de Raúl Prébisch. Posteriormente, fue convocado para diversos cargos ejecutivos durante el Gobierno de Salvador Allende, primero como presidente de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), durante un breve período en 1972 como ministro de Economía y, por último, presidente del Banco Central. Luego del golpe militar, permaneció preso de la dictadura en los campos de concentración de la isla Dawson y Ritoque, destino de buena parte de los altos funcionarios del Gobierno de la Unidad Popular. Se exilió en Venezuela en 1975, donde comenzó a trabajar en el Centro de Estudios para el Desarrollo (Cendes) y como asesor del Ministerio de Hacienda. A partir de entonces, iniciaría una intensa labor de

elaboración y perfeccionamiento de su propuesta de planificación, que continuaría hasta su fallecimiento, en 1998.

Un aspecto central para la hipótesis que nos interesa discutir es que, en numerosas revisiones contemporáneas de la obra de este autor (Burbano Zambrano y Ramírez Gálvis 2015, Lira Cossío 2006, Lopera Medina 2014, entre otros), ha cobrado relevancia una lectura que tiende a homologar lo que Matus denomina *planificación normativa* (que remite a aquella concepción de la planificación que desatiende el problema de la viabilidad política) con la planificación del «desarrollo», en singular. Esta asimilación ha sido autorizada por el mismo Matus, quien hacia los años ochenta y noventa comenzará a identificar la planificación normativa con el estructuralismo cepalino (Huertas 1996, p. 33). De este modo, el autor renegará de su participación en Ilpes-Cepal, cuestión que contribuye, en parte, a explicar su ausencia en los estudios acerca del desarrollo y la dependencia.¹ Ahora bien, lo que nos interesa interrogar en nuestro trabajo es cierta estabilización u homogeneización, en estas formulaciones, del «desarrollo», en singular, quedando sepultadas la multiplicidad de problemas o debates que giraron en torno de este concepto y su delimitación;² debates de los que el mismo Matus, como veremos en breve, participó activamente y cuyos ecos en este trabajo nos proponemos amplificar. No se trata de una cuestión menor considerando que, entre las lecturas contemporáneas de este autor, se han destacado sus aportes para pensar el rol de los Estados latinoamericanos en los albores del siglo XXI, el fortalecimiento de la participación en procesos de desarrollo local y su reorientación hacia la confluencia con un proyecto nacional (Bernazza 2006, 2008, 2019; Neirotti 2016; Spinelli 2012, 2019, y Spinelli y Testa 2005, entre los más destacados). Valiosos trabajos podrían entonces beneficiarse de la hipótesis que aquí desarrollaremos, referida a la existencia de afinidades entre los escritos de Matus y los debates sobre «estilos de desarrollo»,³ que presentaremos a continuación.

En el marco del Segundo Decenio del Desarrollo propiciado por Naciones Unidas, desde América Latina surgieron posiciones que se centraron en la postulación de límites sociales y políticos, al «estilo de desarrollo» de los países centrales, y elaboraron modelos matemáticos multivariados, para demostrar la viabilidad de «estilos» alternativos (Calcagno 1990, Faletto y Martner 1986, Pinto 1976). Estas propuestas se opusieron, en particular, al informe elaborado por el Club de Roma hacia 1968, publicado posteriormente con el título *Los límites del crecimiento* (1972).⁴ Ante las predicciones que auguraban una «catástrofe», basándose en la existencia de límites físicos al desarrollo, vinculados a la producción de alimentos y la contaminación ambiental, propuestas como la del Modelo Mundial Latinoamericano elaborado por la Fundación Bariloche (Herrera *et al.* 2004) y los «estilos de desarrollo» concebidos por el argentino Oscar Varsavsky se abocaron a demostrar que dichos límites no

- 1 Basta señalar que, en un artículo que se enfoca en la circulación e inserción de cientificistas sociales chilenos de la época, Devés Valdés (2004) releva que Matus tiene solo una mención en la bibliografía. En efecto, aunque suele destacarse su papel en la elaboración de «tempranas» críticas a la planificación cepalina (por ejemplo, en Lira Cossío 2006), los modos en que Matus problematizó la cuestión del desarrollo y la dependencia no han recibido atención por parte de sus lectores contemporáneos.
- 2 Es justo mencionar que nuestra sospecha de la unidad del «desarrollo», en singular, es deudora y está inspirada en trabajos que recientemente horadaron esta operación de homogeneización (Aguilar *et al.* 2015), así como en otros que interrogaron la asimilación entre «desarrollo» y «progreso», que permea algunas lecturas actuales (Grondona 2019).
- 3 Hemos publicado una serie de avances muy preliminares de esta hipótesis. Lo que abordaremos en este artículo constituye una ampliación considerable de aquellos hallazgos iniciales y la presentación de los resultados finales, que forman parte de nuestra tesis doctoral, actualmente en proceso de escritura.
- 4 Vale precisar que los autores realizaron una crítica *teórica* y también *metodológica* al modelo presentado en *Los límites del crecimiento* (Meadows *et al.* 1972). Aquí hacemos referencia únicamente a la primera, concerniente a la consideración del «crecimiento» como una unidad homogénea, cuya consecuencia política resultaba desfavorable para la periferia. No es el propósito del artículo detenerse en el análisis del trabajo de Meadows; únicamente recogemos la polémica con él establecida por los científicos latinoamericanos.

eran *físicos*, sino *sociales y políticos*, utilizando modelos matemáticos de su propia elaboración (Aguilar *et al.* 2015, Domínguez y Caria 2018, Grondona 2016b, Kozel y Patrouilleau 2016, Svampa 2016). Entre las numerosas instituciones por las que circularon estos debates, se ubican la Cepal y el Cendes venezolano; el mismo que acogería, años más tarde, a Carlos Matus en el exilio. Destacamos estos cruces de itinerarios, porque ellos han tendido a ser olvidados en las recuperaciones actuales de Matus.⁵ En el último epígrafe de nuestro trabajo, se verá que hemos relevado importantes hallazgos en este sentido.

Con vistas a los objetivos propuestos, en este artículo realizaremos una lectura de los escritos tempranos de Carlos Matus a partir de su puesta en diálogo con los debates sobre estilos de desarrollo, sin olvidar la problematización más general sobre el desarrollo y la dependencia que tendría lugar hacia los años sesenta y setenta en América Latina. En primer lugar, presentaremos la crítica a la tasa de crecimiento como medida del desarrollo, seguida de las consideraciones sobre el problema de la dependencia. Veremos entonces que, en estos aspectos, los autores que estudiamos comparten buena parte de los diagnósticos y reflexiones de la época. En tercer lugar, nos enfocaremos en aquello que sí resulta una novedad de sus escritos, que concierne al problema del planteo de objetivos en materia de planificación y el cálculo de viabilidad. Este último se refiere a la búsqueda de una formalización que permita establecer la factibilidad de un determinado estilo de desarrollo. Se verá entonces que, si con los dos primeros epígrafes se procura aportar al segundo de los objetivos que indicamos al comienzo del artículo, en el tercero se propone el camino inverso, es decir, valorar específicamente los aportes de Matus y los debates sobre estilos de desarrollo, para enriquecer un campo problemático que ha tendido a soslayarlos. En cuarto lugar, detallaremos una serie de hallazgos relevantes en cuanto a los itinerarios de los autores estudiados, al tiempo que nos detendremos sobre sus consideraciones acerca de la existencia de una «crisis de la planificación», diagnóstico ampliamente extendido por entonces. Esta cuestión resulta relevante considerando una serie de transformaciones en el pensamiento del propio Matus, que oportunamente detallaremos. Por último, presentaremos las conclusiones del trabajo y algunas reflexiones, de cara a futuras indagaciones.

5 Como excepciones a este «olvido» de los cruces y afinidades entre Matus y las figuras involucradas en los debates sobre estilos de desarrollo, debemos consignar una serie de trabajos que han bebido en ambos, aunque para propósitos diferentes a los que tenemos en este artículo (Bernazza 2006, Castellano Bohórquez 2004, Lira Cossío 2006, Rodríguez Zoya 2020, Rodríguez Zoya y Rodríguez Zoya 2019, Rodríguez Zoya y Roggero 2015, Yero 1993).

2 Desarrollo, ¿hacia dónde? Crítica a la tasa de crecimiento

Hacia mediados de los años sesenta, se produjeron en el interior de la Cepal una serie de revisiones, concernientes a las limitaciones del proceso de industrialización, las dificultades del es-

trangulamiento externo y la necesidad de impulsar la integración regional y mejorar la distribución del ingreso (Devés Valdés 2003, Nahón *et al.* 2006). Ello coincidió con un giro del pensamiento de esta institución hacia las estructuras sociales (Ansaldi 1991), así como con un proceso de politización de sus expertos, uno de cuyos hitos fue el seminario coordinado por Celso Furtado en junio de 1964 en el Ilpes (Beigel 2010). De este modo, en buena parte de los diagnósticos esbozados por entonces, se abordó la insuficiencia de la tasa de crecimiento como medida del desarrollo, además de la necesidad de ampliar sus sentidos hacia factores sociales y políticos; por ejemplo,⁶ Osvaldo Sunkel distinguía *desarrollo de crecimiento*, siendo que en este último se traficaba una «noción implícita», en la que se concebía al «subdesarrollo» como «atraso» en los «rankings de países en función de su ingreso por habitante» (Sunkel y Paz 1970, p. 25). Esta necesidad de distinguir entre *desarrollo* y *crecimiento* no fue ajena, como veremos a continuación, a Carlos Matus.

En 1970, el Ilpes publicó *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina* (en adelante, *Dos polémicas*), compilación que comenzaba con un artículo de Carlos Matus. Allí, el autor postulaba la existencia de una correlación entre el modelo de desarrollo y la distribución espacial, geográfica, de la actividad económica. Mientras que el modelo *vertical-costero* se orientaba «hacia fuera» y se localizaba su actividad en las costas del continente, el modelo *horizontal-interior* se orientaba «hacia dentro» y, por lo tanto, se concentraba en el interior continental. Este último era el modelo de preferencia del autor y suponía que los países latinoamericanos serían capaces de «fijar su propio patrón de desarrollo en función de sus propios objetivos nacionales o latinoamericanos» (Matus 1970b, p. 45).

En el libro, se sucedían una serie de réplicas y contrarréplicas a esta propuesta, entre las que destacamos aquella producida por otro integrante de la Cepal, Pedro Vuskovic, quien también participaría en las revisiones que atravesaron el organismo en los años sesenta (Nahón *et al.* 2006). Vuskovic sería posteriormente el primer ministro de Economía de Salvador Allende, predecesor en el cargo de Matus y elaborador del Plan Vuskovic, base del programa económico de la Unidad Popular (Caputo y Galarce 2020). Pero no es por la relevancia de su figura que lo traemos sino, ante todo, por la polémica mantenida con Matus en aquel libro. Allí, afirmaba que lo central en la consideración de la alternativa costera/interior sería determinar cuál de ellas sería capaz de «asegurar, o por lo menos facilitar, lo verdaderamente decisivo: alcanzar y sostener un ritmo más rápido de crecimiento» (Vuskovic 1970, p. 20). La respuesta de Matus será que «una alternativa de desarrollo podría ser más conveniente que otra a pesar de brindar un menor crecimiento a corto y mediano plazo» (Matus 1970b, p. 49); es decir, nuestro autor se

6 Aunque abordaremos la cuestión de la dependencia en el próximo epígrafe, cabe recordar que Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (2007) pugnaban por un análisis *integrado* del desarrollo, considerando especialmente sus aspectos sociales y políticos (Leme 2015). Por otro lado, téngase en cuenta que incluimos estas referencias a Sunkel, Furtado, Cardoso y Faletto a modo de ejemplo. Una revisión exhaustiva de las discusiones acerca del desarrollo y la dependencia requeriría del abordaje de numerosos autores, lo que excede de los objetivos de este trabajo.

diferencia del señalamiento de Vuskovic y cuestiona que deba aspirarse a un mayor ritmo de crecimiento.

Dos años más tarde, en *Estrategia y plan* (1972), Matus establecerá la necesidad de distinguir entre *velocidad de crecimiento* y *dirección del proceso de desarrollo*. Mientras que la primera concierne al grado de aceleración, a la tasa de crecimiento propiamente dicha, la segunda supone orientar el desarrollo hacia un proyecto específico, en el que se abarcan dimensiones políticas, culturales, económicas, geográficas y metodológicas. Así, el autor sostenía que, si durante la década de los cincuenta los problemas del desarrollo habían sido pensados como obstáculos a la velocidad, por el contrario, hacia los años sesenta, comenzaba a ponerse en cuestión la dirección. Esta debía definirse considerando dos elementos: una *imagen-objetivo*, que caracterizaba a la sociedad que se buscaba construir, y una *trayectoria*, en la que se identificaba la secuencia de proyectos específicos que era necesario poner en marcha para alcanzar dicha imagen, cuya viabilidad debería poder calcularse (volveremos sobre este punto). Precisar esta distinción matusiana resulta fundamental, puesto que lo que caracteriza a la llamada *planificación normativa* no es, como más tarde se afirmará, su correspondencia con la planificación del «desarrollo», sino con aquella en la que se puso por objetivo alcanzar una determinada tasa de crecimiento, descuidando la *dirección*. En las revisiones contemporáneas de Carlos Matus, se ha tendido a soslayar esta cuestión, dado que leyeron sus primeros acercamientos a la problemática del desarrollo a partir de las transformaciones subsecuentes elaboradas en los años ochenta y noventa.

En *Estrategia y plan*, Matus considera que, si se postula como objetivo del desarrollo alcanzar determinados coeficientes económicos, «la ideología está implícita» (Matus 1972, p. 107) y la *velocidad* opera como sustituto de la *dirección*. Por el contrario, los objetivos de una estrategia de desarrollo deben ser expresados en proyectos concretos, de bajo nivel de abstracción y en forma cualitativa antes que cuantitativa, en cuyo caso «la ideología es explícita, abierta y visible» (Matus 1972, p. 107). El primer caso corresponde a la planificación normativa, mientras que el segundo lo hace a la planificación estratégica. En este punto, el autor remite a los dos modelos considerados en *Dos polémicas* (1970), estableciendo que las magnitudes económicas pueden referirse a modelos o *estilos* de desarrollo considerablemente diferentes entre sí. Así, Matus sostenía que era preciso considerar «las características que definen el patrón o estilo de desarrollo» ya que, de lo contrario, todo «queda reducido al valor de un ejercicio numérico» (Matus 1972, p. 115). Subrayamos la utilización del término «estilos», que se reitera en otros fragmentos: «Una tasa de crecimiento, para que sea significativa, debe ser peculiar de un patrón o estilo de desarrollo» (Matus 1972, p. 114). De este modo, sustituir «dirección» por «velocidad», como si esta última fuera neutral,

conlleva una operación ideológica, en la medida en que *siempre* existe una dirección, aun cuando ella esté implícita.

Ahora bien, hemos subrayado la utilización de la expresión «estilos de desarrollo» por parte de Matus, debido a que encontramos planteos notoriamente similares en *Proyectos Nacionales* (1971) de Oscar Varsavsky, donde se afirma la necesidad de plantear las metas en forma cualitativa del estilo de desarrollo perseguido, lo que evita que estas se enuncien como indicadores cuantitativos. Medir el desarrollo por el Producto Interior Bruto (PIB) constituye, para el autor, una «trampa ideológica» (Varsavsky 1971, p. 74), debido a que tal indicador esconde diferencias cualitativas en términos de metas u objetivos: «Dos estilos muy distintos pueden estar creciendo a la misma tasa» (Varsavsky 1971, p. 80). Para que el planteo de objetivos no incurra en la trampa, es necesario realizarlo bajo la máxima concreción posible y, además, debe poder plantearse la *estrategia* que permita alcanzarlos, construirles viabilidad (volveremos sobre esto último). El reemplazo de la precisión cualitativa de un estilo de desarrollo por la tasa de crecimiento implica, para este autor, una actitud *seguidista*, es decir, «seguir el estilo predominante hoy en los países más industrializados» (Varsavsky 1971, p. 112). En este sentido, tanto Matus como Varsavsky abordarán el tema de la *dependencia* de los países latinoamericanos, como veremos en el próximo epígrafe.

3 Estilos de desarrollo, dependencia y autonomía

Hacia fines de los años sesenta, surgieron en América Latina un cúmulo de reflexiones que serían unificadas bajo la denominación «teoría de la dependencia» y en las que se tendría por objeto la reflexión acerca de las condiciones de explotación de los países periféricos, frente a los centros capitalistas. Retomando la distinción centro-periferia de Raúl Prébisch y entendiéndola como producto de la expansión mundial del capital, un conjunto complejo y heterogéneo de trabajos se nuclearía en torno de la dependencia como problema teórico (Beigel 2006). Entre otras instancias atravesadas por esta perspectiva, aquí destacamos el Ilpes, en cuyo seno trabajaron Osvaldo Sunkel, Enzo Faletto y, desde su llegada a Chile luego del golpe de Estado en Brasil de 1964, Fernando Henrique Cardoso y Celso Furtado. Como veremos en breve, Matus bebe especialmente de los trabajos de Sunkel.

En su tercera contribución a *Dos polémicas*, el economista chileno afirma que el subdesarrollo se refiere a un «estado y condición dependiente» (Matus 1970c, p. 91). Los dos modelos de desarrollo que presentamos en el epígrafe anterior implican distintos posicionamientos ante dicho carácter. Así, el modelo vertical-costero

constituye «una fase deformada, pero superior, de la economía de enclave: es la expresión geográfica de un modelo de dependencia sustantiva» (Matus 1970a, p. 14). Por el contrario, el estilo horizontal-interior, al implicar el planteo de objetivos *propios* y no depender estratégicamente de las exportaciones, constituye un modelo más *nacional* o *autónomo*. En una nota al pie, el autor señala que, en el momento de redactar su primera contribución, aún no conocía el trabajo de Osvaldo Sunkel titulado *Política nacional de desarrollo y dependencia externa* (1967). A continuación, señala que encuentra con él «muchos puntos de coincidencia», en especial en lo referido al concepto de *desarrollo nacional*, que Matus observa «implícito» en sus propias consideraciones (Matus 1970b, p. 40). Así pues, afirma la necesidad de alcanzar un modelo de desarrollo autónomo, menos dependiente del centro desarrollado. Este carácter distingue a los dos estilos de desarrollo en lo referido al modo en que consideran la tecnología y el consumo, como veremos a continuación.

El modelo vertical-costero conlleva una creciente *dependencia tecnológica*, en la medida en que fomenta el enriquecimiento de un sector económico que impulsa la absorción acrítica de los avances tecnológicos producidos en el centro desarrollado. Ella arrastra consigo un tipo de *dependencia cultural*, según la cual se produce una «sustitución no consciente ni crítica de los valores propios» (Matus 1970c, p. 94) por aquellos del mundo desarrollado. Ello tiene como consecuencia el aliento de un «consumo innecesario, cuando no suntuario» (Matus 1970b, p. 52), alimentado por una necesidad de diversificación de la oferta de productos industriales que el centro desarrollado necesita colocar en los mercados locales. La consecuencia última de este esquema es una «subutilización de la capacidad humana de creación» (Matus 1970b, p. 52). Por el contrario, el modelo horizontal-interior implica sentar las «bases de una política tecnológica de América Latina», de modo tal que se definan las áreas para las cuales se pretenda «superar la dependencia tecnológica y entrar en la fase de creación de tecnologías propias» (Matus 1970c, p. 95), considerando los avances tecnológicos y pautas de consumo que resulten acordes con la imagen de desarrollo perseguida. Se trata, en suma, de la toma de decisiones respecto del uso de tecnología, en función de los objetivos y las metas definidos por el estilo de desarrollo elegido. Además, se sostiene la necesidad de acompañar esta afirmación por el amparo de los valores culturales propios, así como de la selección de una canasta menos diversificada para el consumo, orientada a «la satisfacción de las necesidades de las mayorías» (Matus 1970c, p. 131). Ello posibilitaría, además, el desarrollo de las capacidades creativas, en oposición al modelo anterior.

El problema de la dependencia será también abordado por distintos exponentes de los debates sobre estilos de desarrollo. Figuras como Oscar Varsavsky, Amílcar Herrera y Jorge Sábato protagonizaron una serie de discusiones hacia finales de los años sesenta, que fueron englobadas bajo el llamado Pensamiento Lati-

noamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (Placted), en las que se rebelaban contra el «cientificismo», en pos de una producción científica y tecnológica nacional o latinoamericana, «creativa» y «rebelde» (Grondona 2016a, Hurtado 2011). Así, Varsavsky establecía la necesidad de «tener una política científica propia, autónoma» (Varsavsky 1971, p. 109). Para el autor, el estilo de desarrollo que imperaba era el denominado *consumista*, caracterizado por la imitación tecnológica, el consumo superfluo y el empobrecimiento cultural. La *dependencia tecnológica* constituye, para Varsavsky, «solo un aspecto de la dependencia cultural, cuya otra cara es la imitación del estilo de consumo de los países dominantes» (Varsavsky 2013, p. 108). Así, el estilo *consumista* promueve la aspiración de bienes y servicios suntuarios y favorece un alto grado de diversificación. Este signo es compartido por el diagnóstico realizado por los autores del Modelo Mundial Latinoamericano, que denunciaban el «consumo dispendioso» (Herrera *et al.* 2004, p. 65). Así, estos autores denunciaban que los supuestos «excesos» de consumo que el Club de Roma parecía plantear como resultado de un mundo homogéneo que tendía hacia el «desarrollo», en singular, eran en realidad producto de *un* estilo en particular, el dominante, y su fomento al consumo suntuario de las élites (Coviello 2019). El estilo que se contrapone a este es el denominado estilo *creativo*, caracterizado por aspirar a una canasta reducida y menos diversificada, que pueda ser satisfecha para las grandes mayorías. Además, se define por el fomento a todas las actividades creativas, como el arte y la ciencia, y el aumento del tiempo libre. También procura favorecer la creación de aquellas tecnologías que los objetivos nacionales requieran, que «serán respuesta a problemas nuestros, valorados con nuestros propios criterios de importancia, es decir, con autonomía cultural» (Varsavsky 1971, p. 241). Como su nombre lo indica, con este estilo, se busca que el individuo pueda «desarrollar al máximo su capacidad creadora» (Varsavsky 1971, p. 230), en estrecha similitud con la propuesta de Matus.

4 Planteo de objetivos y cálculo de viabilidad

Hasta aquí, podría decirse que los planteos de Matus, Varsavsky y otros autores que venimos trabajando no conllevan grandes novedades.⁷ En efecto, aunque la ponderación de las capacidades creativas sí resulte un elemento destacable, la crítica a la tasa de crecimiento como único objetivo del desarrollo, así como la propuesta de superación de la situación de dependencia, fueron cuestiones de amplia circulación en la época. ¿Cuál es, entonces, el aporte específico de los autores seleccionados? Consideramos que este radica en sus consideraciones acerca del planteo de objetivos

7 Nos referimos a los aspectos considerados *en este artículo*, cuya selección está organizada con base en una hipótesis relativa a Carlos Matus. Los debates sobre estilos de desarrollo abordarán diversas temáticas en forma singular que aquí hemos omitido o apenas mencionado, como el papel de la ciencia y la tecnología, el consumo, los usos del tiempo libre, la participación popular, el medio ambiente y la integración latinoamericana. Al respecto, sugerimos consultar la compilación de Ana Grondona (2016b).

en materia de planificación, que se proponen realizar a partir de elementos de máxima concreción y posibilitando la formalización del cálculo de viabilidad como soporte para la decisión política.

Decíamos previamente que Matus propone reemplazar la tasa de crecimiento como objetivo del desarrollo por una imagen-objetivo. Pues bien, esta imagen debe ser planteada, para el autor, como un listado de *proyectos sociales básicos o estratégicos* que deben conformar, a su vez, una estructura coherente en la que cada uno resultara de una «concepción ideológico-económica» y tuviera «correspondencia con un proyecto social» (Matus 1972, p. 179). Así, aunque estos se plantean como el elemento de máxima desagregación o concreción del plan, no constituyen meras acciones a un nivel pragmático u operativo. Entre los ejemplos ofrecidos por Matus, encontramos «la ruptura de algunos lazos de dependencia mediante la nacionalización de un cierto grupo de empresas» y «la reducción de la saturación rural en una determinada región, incorporando nuevo espacio económico en zonas vacías» (Matus 1972, p. 112), ambos aspectos centrales al modelo horizontal-interior que había presentado en *Dos polémicas*. Los proyectos se expresan por lo que el autor denomina *abstracciones de primer grado*, es decir, representaciones de una realidad singular, «únicas por sus características y momento histórico» (Matus 1972, p. 112). Ello les otorga un carácter expresamente *ideológico*, lo que los distingue y pone en valor en relación con las meras magnitudes económicas. Es este carácter lo que las diferencia de las abstracciones de segundo y tercer grado que se refieren, respectivamente, a las «generalizaciones de una particularidad», como «importaciones, exportaciones, inversiones, capital, ocupación, consumo, producto» y los coeficientes que se construyen a partir de ellas como «tasa de crecimiento, coeficiente de inversión, coeficiente de importaciones, relaciones producto-capital» (Matus 1972, p. 113). Por último, la evaluación de los proyectos debe realizarse en función de su coherencia y suficiencia para alcanzar la imagen-objetivo, en lugar de su mero coste económico.

Los proyectos sociales básicos deben ser, además, verificados en su *viabilidad* y ordenados en una determinada secuencia temporal. Esto último define la *trayectoria* específica y segmentada en etapas que permitirá alcanzar la imagen-objetivo, considerando que una misma imagen puede ser alcanzada por trayectorias diferentes, que Matus denomina *variantes*. Estas últimas deben ser distinguidas de las *opciones estratégicas*, que designan *alternativas* de desarrollo, es decir, conducen a imágenes-objetivo *diferentes*.⁸ De este modo, el planteo de objetivos en clave de proyectos sociales básicos y su ordenamiento en una trayectoria permite calcular la factibilidad de un determinado modelo o estilo de desarrollo, atendiendo a que la secuencia elegida no modifique la imagen futura.

Es importante señalar que la viabilidad es entendida aquí como *dinámica*, es decir, como viabilidad no *dada*, sino *por construir* y se

8 En trabajos posteriores, Matus identificará las *variantes* con las variables que un actor puede elegir y las *opciones* con aquellas que escapan a su control (Matus 1987, 2007 y 2014). No obstante, en *Estrategia y plan* (1972), estas se refieren a la consideración de que una misma imagen-objetivo pueda ser alcanzada por trayectorias diferentes, en un sentido idéntico con el que Oscar Varsavsky se referirá a las *variantes*, como veremos en breve.

centra, especialmente, en la viabilidad política, en establecer cuáles serán las fuerzas sociales que se opondrán a la propia estrategia y aquellas que puedan apoyarla. No se trata de un cálculo rígido, ni tampoco de la eliminación de toda incertidumbre, sino de una formalización que permitiría servir de soporte a la toma de decisiones. Es, precisamente, este cálculo de viabilidad el aspecto que está contemplado en el tipo de planificación propuesto por el autor, a saber, la planificación estratégica.

Se ve entonces, una vez más, que la llamada «planificación normativa», en la que *no* se considera el problema de la factibilidad, no corresponde a la planificación del «desarrollo», en singular, sino a *un* modelo o estilo de desarrollo en particular, centrado en la velocidad de crecimiento: «Por ejemplo, se sigue un procedimiento normativo cuando se dice que la velocidad de crecimiento de América Latina debe ser *x* por ciento para alcanzar el objetivo de pleno empleo» (Matus 1972, p. 102). Por el contrario, la planificación estratégica corresponde al tipo de planificación que requiere el planteo de una dirección alternativa a la que pueda proyectarse como tendencia más probable: «El procedimiento estratégico arriba a una definición sobre la dirección del proceso de desarrollo y las formas limitadas de encauzar la realidad hacia ese rumbo» (Matus 1972, p. 109). Si postular una determinada tasa de crecimiento como objetivo del desarrollo corresponde a un tipo de planificación normativa, interrogar acerca de la dirección del proceso de desarrollo bajo el planteo de determinados proyectos sociales básicos y la definición de su trayectoria viable corresponde, pues, a la planificación estratégica.

En un artículo publicado por el grupo de modelos matemáticos liderado por Varsavsky, se afirmaba la necesidad del planteo de un estilo de desarrollo como requisito para la planificación: «Todo plan de desarrollo exige fundamentalmente la elección previa de un estilo de desarrollo como marco de referencia» (Cendes 1969, p. 538). Para el argentino, ello supone establecer el modo en que el estilo se propone satisfacer un listado de 25 *necesidades humanas* de diversos tipos: físicas, sociales, culturales y políticas. La concreción y el carácter ideológicamente explícito de su propuesta contrasta con las «falacias del lenguaje económico», que el autor encarna en términos como «ingreso», «tasa de crecimiento», «ahorro», «inversión», «exportaciones» o «déficit» (desarrollado en Varsavsky 1971, pp. 73-115). Ello no implica plantear objetivos a un nivel demasiado pragmático, pero tampoco al nivel de los principios más generales. El nivel requerido es el intermedio, el nivel *constructivo*, «que de criterios para tomar decisiones» (Varsavsky 1971, p. 171), al tiempo que permita la evaluación no en términos de costes económicos, sino en relación con una ideología.

Asimismo, Varsavsky indica que, en el planteo de objetivos, deben tenerse en cuenta dos aspectos: su definición en clave de necesidades, por un lado, y la *estrategia* para que resulten viables,

por el otro. Mientras que lo primero es el punto de partida «que solo se cambia cuando se demuestra que es imposible alcanzar por ningún camino», la estrategia, por el contrario, presenta mayor flexibilidad; de modo tal que, «si una estrategia no permite alcanzar los objetivos, se busca otra que lo haga» (Varsavsky 1971, p. 58). En este punto, Varsavsky distingue entre un estilo de desarrollo y sus *variantes*, entendidas como modificaciones en los objetivos que no alteran lo esencial del estilo. Es esta distinción lo que permite establecer que el cálculo de viabilidad es *flexible*, dado que un mismo estilo puede ser alcanzado por diversas estrategias. Para establecer cuál es la mejor, Varsavsky propuso la elaboración de modelos matemáticos de experimentación numérica, que permitían el manejo de gran cantidad de variables y sus relaciones.⁹ Estos modelos requerían cierta cuantificación, pero no a partir de postular magnitudes como objetivos, sino de considerar las diferencias *cualitativas* entre un estilo y otro. Funcionaban, además, como herramientas que permitirían colaborar en la toma de decisiones, otorgar mayor racionalidad a una decisión política cuya incertidumbre no pretendían reducir por completo.

En síntesis, el interrogante por la viabilidad, particularmente la viabilidad política, así como la búsqueda por distintos modos de su formalización, constituye un aspecto novedoso de estos autores, que los destaca del amplio cúmulo de bibliografía acerca del desarrollo y la dependencia que circulaba hacia los años sesenta y setenta en América Latina. Antes de finalizar, es importante precisar una serie de cruces en sus itinerarios que han sido resultado de nuestro trabajo de indagación y que fortalecen, considerablemente, la hipótesis que venimos trabajando, así como la presencia de una marca textual que resulta singular, referida a la «crisis de la planificación». A ello nos abocaremos en el siguiente y último epígrafe.

5 Cruces de itinerarios y «crisis de la planificación»

La cercanía de Matus con el amigo y colaborador de Varsavsky, Alfredo Eric Calcagno, se encuentra documentada en una entrevista realizada por Kozel y Patrouilleau (2016). Por entonces, Calcagno se encontraba desarrollando, junto al chileno Pedro Sainz, un modelo para el cálculo de viabilidad *política* de un programa de gobierno, basado en los ejercicios de experimentación numérica elaborados por el equipo de Varsavsky (Calcagno *et al.* 1972), ello en las mismas oficinas de la Cepal que alojaban a Matus. Por nuestra parte, hemos realizado entrevistas que confirman esta información.¹⁰ En particular, Pedro Sainz nos ha comentado acerca de una misión de la Cepal en Caracas a la que viajó en compañía de Matus

9 Cabe señalar que la preocupación central de Varsavsky y de la Fundación Bariloche, dada su abierta polémica con el Club de Roma, era ante todo en la viabilidad *física*. Quien se abocó a la utilización de estos modelos para el cálculo de viabilidad *política* fue el colaborador de Varsavsky y consultor de la Cepal Alfredo Eric Calcagno, cuyas afinidades con las formalizaciones de Matus en materia de planificación hemos abordado en una publicación reciente. En breve volveremos sobre su figura.

10 Entrevistas realizadas a Alfredo Eric Calcagno en Buenos Aires el 30 de abril de 2019 y a Pedro Sainz en Santiago de Chile el 24 de julio de 2019.

y durante la cual ambos se reunieron con Varsavsky, dato crucial para nuestra hipótesis.¹¹ Hemos revisado una serie de documentos obtenidos del Repositorio Institucional de la Cepal que fortalecen esta información.

En primer lugar, encontramos que, en las actas de una reunión del Consejo Directivo del Ilpes (1965), se mencionan los preparativos para un trabajo de cooperación entre el Gobierno venezolano y la Dirección de Servicios de Asesoría, presidida en aquel momento por Matus. En un documento posterior (Ilpes 1969), se afirma que la reunión se concretó entre julio y agosto de 1968 y contó con la participación conjunta del Ilpes por la Cepal y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan) y el Cendes por el Gobierno venezolano. En segundo lugar, cabe destacar que, en ese entonces, Varsavsky se encontraba trabajando en el desarrollo de modelos matemáticos en el Cendes y en coordinación con Cordiplan, de acuerdo con lo que se establece en la «Introducción» a *América Latina: Modelos matemáticos* (1971). Allí también se detalla que tanto el fundador del Cendes, Jorge Ahumada, como el director de Cordiplan, Héctor Hurtado, se interesaron especialmente en los trabajos del matemático argentino y los impulsaron. Cabe aclarar que en aquel momento este último era, además, miembro del Consejo Directivo del Ilpes. En tercer lugar, es menester destacar que el documento que presenta los resultados de aquel trabajo de asesoría mencionado (Ilpes 1968a) contribuye a reforzar los datos relevados en la entrevista, ello por dos razones. La primera es que la tercera contribución de Matus a *Dos polémicas* (1970c) se encuentra *contenida*, prácticamente sin modificaciones textuales, en dicho documento. Mientras que el documento institucional data de agosto de 1968, la contribución firmada por Matus tiene fecha de un mes después, por lo que cabe suponer que fue él quien redactó el informe y que, además, lo utilizó como borrador para el capítulo. El segundo elemento, no menos relevante, es que el documento institucional incluye, además, otros desarrollos (no incorporados al capítulo que lleva la firma de Matus) que refieren a la aplicación del «modelo CENDES/CORDIPLAN, submodelo PROD» (Ilpes 1968a, p. 59), en la elaboración de una imagen de la economía venezolana. El modelo mencionado, cuyo nombre completo es PROD-INGRE,¹² fue precisamente el elaborado por el equipo del Cendes que dirigía Varsavsky, utilizado también para comparar la viabilidad de tres estilos de desarrollo alternativos (Cendes 1969, Calcagno y Varsavsky 1971).

Lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar que las afinidades textuales que presentamos a lo largo de este artículo no resultan meros accidentes, sino que encuentran sólidos amarres en los itinerarios de sus autores. El descubrimiento de una reunión ocurrida en Caracas en 1968 entre Matus, Sainz y Varsavsky durante la cual se utilizó uno de los modelos desarrollados por el matemático resulta, sin duda, un dato que merece ser destacado a la luz de todo

11 Precisemos que, en la entrevista, Pedro Sainz refirió que dicho encuentro habría sucedido en 1972. No obstante, ello no parece probable teniendo en cuenta que Matus abandonó el Ilpes en 1970 para integrarse al equipo económico de la Unidad Popular. Por otra parte, como veremos en breve, la documentación disponible sugiere que la reunión tuvo lugar en 1968.

12 En el documento se aclara que solo se realizó el submodelo PROD, mientras que el INGR quedaría para un momento posterior.

lo expuesto, más aún considerando una serie de curiosas formulaciones que encontramos tanto en la escritura de Matus como en la de Pedro Sainz, como veremos a la brevedad.

Hacia los años sesenta y setenta, cobró amplia circulación un diagnóstico de «crisis de la planificación», que encontraba entre sus causas más frecuentes la prevalencia del plan-libro, una excesiva complejidad técnica, un escaso enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación, en tanto en la política como en la Administración Pública (Lira Cossío 2006, Martner y Máttar 2012). En la propuesta matusiana de planificación estratégica, presentada en *Estrategia y plan* (1972), se proponía esbozar soluciones a dichas problemáticas. Ahora bien, antes de profundizar en ello, cabe considerar las curiosas formulaciones encontradas en un documento que tiene entre sus autores al mismo Pedro Sainz. Allí, los autores se refieren a «la tantas veces mencionada "crisis de la planificación"» y señalan que «no hay tal crisis», dado que los problemas que esta plantea serían «síntomas» de «condiciones estructurales» (Cibotti *et al.* 1974, pp. 30 y 34); es decir, los autores ubican que la «crisis de la planificación» no existe *como tal*, que sus causas no son endógenas a la planificación misma, sino que constituyen un síntoma de un problema de otro orden. En este punto, cabe destacar que las comillas sobre «crisis de la planificación» antecedidas por «la tantas veces mencionada» constituyen marcas textuales de distancia que encontramos *también* en Carlos Matus.¹³

En *Estrategia y plan* (1972), el economista chileno observa la existencia de «una impresión de "crisis de la planificación" que aconseja un examen total de las circunstancias que rodean el proceso, para determinar [...] si los principales factores determinantes son exógenos o intrínsecos al concepto de planificación aplicado» (Matus 1972, pp. 12-13). Los factores «intrínsecos» se refieren, fundamentalmente, a la operatividad y sentido práctico, la inclusión de sistemas anuales operativos, la formulación de proyectos, los problemas de rigidez en la Administración Pública y las deficiencias en los sistemas de información, entre otros. Aunque el autor no los descuida, es importante destacar que los adjetiva como «efectos o causas aparentes», indicando que se encuentran «en la superficie» (Matus 1972, p. 65). Será a continuación de estas precisiones cuando Matus introducirá la distinción entre «velocidad» y «dirección» del proceso de desarrollo que presentamos anteriormente, ubicando como «causas de fondo» las dificultades para orientar los esfuerzos hacia una dirección definida. Así, en el libro que estamos trabajando, la «crisis de la planificación» es *directamente subordinada* a la falta de dicha definición: «La llamada crisis de la planificación, en suma, no es más que un subproducto de la crisis del desarrollo latinoamericano» (Matus 1972, pp. 23-24); de modo tal que la planificación tiene como *condición* la definición de una dirección del proceso de desarrollo.

13 Seguimos aquí la lectura de Jacqueline Authier-Revuz (2019), quien observa que la reiteración de las comillas y otras marcas de distancia (como «la llamada x» o «la supuesta x») indican «puntos sensibles» en el hilo del discurso, zonas de difícil de nominación donde se suspende la naturalidad del decir y se muestra la no coincidencia entre las palabras y las cosas. Cabe señalar que encontramos formulaciones similares en un trabajo de Adolfo Gurrieri (1987).

Hemos incorporado a nuestro trabajo estas consideraciones sobre la «crisis de la planificación» por dos razones. La primera es que ellas contribuyen a destacar la importancia de distinguir entre «velocidad» y «dirección» del proceso de desarrollo; cuestión que ha tendido a ser soslayada en las recuperaciones contemporáneas del pensamiento matusiano, como vimos previamente. La segunda es que ellas contrastan flagrantemente con formulaciones posteriores de Matus,¹⁴ en especial con aquellas en las que se ubican los problemas *principales* de la planificación en nuestra región en las *capacidades de gobierno*, como puede observarse en la siguiente cita: «Nadie le presta atención al problema más importante de América Latina: la *baja capacidad institucional y personal* de gobierno» (Matus 2007, p. 451, cursiva en el original); es decir que, en sus escritos posteriores, Matus ubicará los problemas centrales a la planificación como problemas *intrínsecos* a las capacidades para la gobernanza, mientras que, en *Estrategia y plan* (1972), estos inconvenientes resultaban subordinados a la definición de una dirección del proceso de desarrollo.

6 Conclusiones

Al comienzo de este trabajo, decíamos que este se encontraba apalancado por un doble propósito: por un lado, contribuir a una lectura de los escritos tempranos de Carlos Matus a la luz de las discusiones más generales sobre desarrollo y dependencia ocurridas hacia los años sesenta y setenta en América Latina; por el otro, aportar al conjunto de dichos temas, proponiendo la consideración de Matus entre aquellos que problematizaron dichas cuestiones. Comenzamos por lo primero, estableciendo el modo en que tanto Matus como los debates sobre estilos de desarrollo habían señalado la insuficiencia de la tasa de crecimiento, así como el modo en que habían incorporado a sus reflexiones la cuestión de la dependencia tan extendida por entonces. En un tercer epígrafe, nos propusimos destacar lo que nos parece que resulta el aporte singular de estos autores: la presencia en sus textos de un interrogante por el cálculo de viabilidad, en particular la viabilidad política, que tenía como uno de sus requisitos el planteo de objetivos a un máximo nivel de concreción. A continuación, presentamos una serie de hallazgos del trabajo de indagación que nos han permitido precisar los cruces en los itinerarios de Matus con exponentes de los debates sobre estilos de desarrollo, así como sus aportes a las discusiones sobre una «crisis de la planificación». En este punto, vimos que tendían a considerar a esta última como síntoma o apariencia de un problema de otro orden, vinculado a la definición de una estrategia o estilo de desarrollo, cuestión de la que el mismo Matus tomará distancia con posterioridad. A modo de conclusión,

14 En rigor, también con formulaciones anteriores que no hemos abordado por razones de espacio (Matus 1965 e Ilpes 1968b).

cabe entonces retomar lo señalado al comienzo del artículo acerca de la identificación, en las lecturas contemporáneas, de planificación normativa con planificación del «desarrollo», en singular. Entendemos que lo presentado a lo largo de estas páginas permite una recuperación de la cuestión del desarrollo que resista su homogeneización o constitución en una unidad.

Si es cierto que la homologación entre planificación normativa y planificación del «desarrollo» se ve autorizada por el mismo Matus, no lo es menos que sus escritos tempranos la resisten obstinadamente. En *Estrategia y plan* (1972), no hay dudas de que la planificación normativa no puede asimilarse sin más al «desarrollo», en singular, porque este último no constituye una unidad *dada*, autoevidente. Antes bien, este tipo de planificación corresponde a postular la velocidad de crecimiento como objetivo, mientras que la planificación estratégica conlleva, precisamente, un juicio crítico sobre la dirección. Lejos de constituir una unidad, el «desarrollo» se pluraliza en distintos modelos, estrategias o estilos de desarrollo *posibles*, no todos igualmente *deseables* para el autor. ¿Por qué consideramos importante establecer esta distinción? Ante todo, porque la homologación entre planificación normativa y planificación del «desarrollo» deja a su contraria, la planificación estratégica (que será posteriormente también adjetivada como *situacional*) en un lugar peligrosamente impreciso. En otras palabras, si la planificación normativa es la planificación del «desarrollo», la planificación de estrategia lo es... ¿de qué? Aunque no podemos desarrollar este problema en su merecida extensión, vale la pena dejar planteada una nueva hipótesis, que concierte al modo en que la preocupación de Matus se vería desplazada hacia aspectos metodológicos, descuidando el problema de la dirección. Si bien Matus no abandonará la importancia de precisar, en todo momento, cuál es el proyecto hacia el que se orienta un plan, es menester notar que sus esfuerzos por intervenir en la delimitación de una estrategia de desarrollo para América Latina se verán reducidos considerablemente. Síntoma de ello es la aparición, en la carta que da inicio a *Adiós, señor presidente*, de la siguiente formulación: «Un amigo común me dijo al leer este manuscrito: ahora quizá sé cómo gobernar, pero estoy seguro de que no sé para dónde, para qué gobernar» (Matus 2014, p. 13). Con el olvido de la distinción entre velocidad y dirección del proceso de desarrollo, se pierden también todos los esfuerzos de Matus por pensar cuál es la estrategia de desarrollo que requiere América Latina, cuáles deberían ser sus características, en qué aspectos se distancia de las tendencias que pueden proyectarse como probables. Acaso la «autocrítica» respecto de la experiencia de gobierno de la Unidad Popular en Chile, formulada en este último libro, resulte un aspecto que podría arrojar luz sobre estos problemas. En este sentido, los resultados que aquí presentamos arrojan nuevas preguntas que será necesario sostener en futuras indagaciones.

- AGUILAR PL, FIUZA P, GLOZMAN M, GRONDONA A, PRYLUKA P (2015). Hacia una genealogía del «Buen Vivir»: Contribuciones desde el Análisis Materialista del Discurso. *Revista Theomai* (32):96-127.
- ANSALDI W (1991). La búsqueda de América Latina: Entre el ansia de encontrarla y el temor de no reconocerla. Teorías e instituciones en la construcción de las ciencias sociales latinoamericanas. Instituto de Investigaciones – Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.
- AUTHIER-REVUZ J (2019). Falta del decir, decir de la falta: las palabras del silencio. En: «Por más que Lacan lo diga». Una introducción al análisis del discurso. Libretto, Buenos Aires, pp. 99-130.
- BEIGEL F (2006). Vida, muerte y resurrección de las «teorías de la dependencia». En: *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Clacso, Buenos Aires, pp. 287-326.
- BEIGEL F (2010). Profesionalización, regionalización y «nacionalización» de las ciencias sociales. En: *Autonomía y dependencia académica: Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina 1950-1980*. Biblos, Buenos Aires, pp. 65-88.
- BEIGEL F (2014). Chile: Un centro periférico para la internacionalización de las ciencias sociales latinoamericanas y la construcción de un prestigio académico regional (1953-1973). *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea: Segunda Época* (1):101-105.
- BERNAZZA C (2006). La planificación gubernamental en Argentina: experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Tesis de doctorado en ciencias sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- BERNAZZA C (2008). Gestión estratégica de lo público. En: Justo Chaves G, Senegaglia F (eds.). *Liderazgo político y gobernabilidad: el arte de gobernar*. Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio del Interior, Buenos Aires, pp. 15-29.
- BERNAZZA C (2019). Más y mejor Estado. Una administración pública al servicio del Proyecto Nacional. Instituto Patria, Buenos Aires.
- BIELSCHOWSKY R (1998). Evolución de las ideas de la Cepal. *Revista de la Cepal*, número extraordinario. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12121>, acceso 20 de julio de 2021.
- BURBANO ZAMBRANO LC, RAMÍREZ GALVIS GP (2015). La producción intelectual de Carlos Matus en las ciencias y técnicas de gobierno. En: *Planificación y Gobierno*. <http://planificacionpublicaygobierno.blogspot.com/2015/11/la-produccion-intelectual-de-carlos.html>, acceso 20 de julio de 2021.
- CALCAGNO AE (1990). Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo. *Revista de la Cepal* (42):55-67.
- CALCAGNO AE, VARSAVSKY O (comps.) (1971). *América Latina: modelos matemáticos. Ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- CALCAGNO AE, SAINZ P, DE BARBIERI J (1972). *Estilos políticos latinoamericanos: Un método de análisis y nueve casos*. Ediciones Flacso, Santiago de Chile.
- CAPUTO O, GALARCE G (2020). Economía y correlación de fuerzas en el gobierno de Allende 1970-1973. En: Henry RA, Vasconcelos JA, Canibilo Ramírez V. *La vía chilena al socialismo: 50 años después. Tomo I: Historia*. Clacso, Buenos Aires, pp. 361-396.
- CARDOSO FH, FALETTO E (2007). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CASTELLANO BOHÓRQUEZ H (2004). *Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto*. Cendes, Caracas.
- CENDES (1969). Estilos de desarrollo. *El Trimestre Económico* 36(144):517-576.

- CIBOTTI R, NUÑEZ DEL PRADO A, SAINZ P (1974). Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina. En: Ilpes-OEA-BID (eds). Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. México: Siglo XXI.
- COVIELLO R (2019). Las problematizaciones del consumo en los debates latinoamericanos sobre desarrollo y dependencia del tercer cuarto del siglo XX. *Cambios y Permanencias* 10(1):357-402.
- DEVÉS VALDÉS E (2003). El concepto, el tema y el problema del desarrollo. En: El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: Desde la Cepal al neoliberalismo (1950-1990). Biblos, Buenos Aires.
- DEVÉS VALDÉS E (2004). La circulación de las ideas y la inserción de los científicos económico-sociales chilenos en las redes conosureñas durante los largos 1960. *Historia (Santiago)* 37(2):337-366.
- DEVÉS VALDÉS E (2007). Redes intelectuales en América Latina: Hacia la constitución de una comunidad intelectual. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad Santiago de Chile, Santiago de Chile.
- DOMÍNGUEZ R, CARIA S (2018). Raíces latinoamericanas del otro desarrollo: estilos de desarrollo y desarrollo a escala humana. *América Latina en la historia económica* 25(2):175-209.
- FALETTO E, MARTNER G (comps.) (1986). Repensar el futuro. Estilos de desarrollo. Nueva Sociedad, Caracas.
- GRONDONA A (2016a). Ciencia, cientificismo y (estilos de) desarrollo. En: Estilos de desarrollo y buen vivir. Ediciones del CCC, Buenos Aires, pp. 49-74.
- GRONDONA A (comp.) (2016b). Estilos de desarrollo y buen vivir. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- GRONDONA A (2019). (Des)tiempos y desarrollo. En: Desarrollo y dependencia desde América Latina: Problemas, debates y conceptos. Ediciones del CCC, Buenos Aires, pp. 47-82.
- GURRIERI A (1987). Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de la Cepal* (31):201-218.
- HERRERA A, SCOLNIK H, CHICHILNISKY G, GALLOPIN G, HARDOY J, MOSOVICH D, OTEIZA E, DE ROMERO BREST G, SUÁREZ C, TALAVERA L (2004). ¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. IDRC-CRDI, IIED-América Latina, Buenos Aires.
- HUERTAS F (1996). El método PES: entrevista a Carlos Matus. Fondo Editorial Altdir, La Paz.
- HURTADO D (2011). Surgimiento, alienación y retorno: el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo. *Voces en el Fénix* 8:20-27.
- ILPES (1965). Actas resumidas provisionales. Sexta reunión del Consejo Directivo. México, 7-8 de mayo de 1965. <http://hdl.handle.net/11362/17623>, acceso 20 de julio de 2021.
- ILPES (1968a). Informe de avance sobre los trabajos para la formulación de una estrategia de desarrollo venezolano en el marco de la integración subregional. Documento preliminar. Caracas, agosto de 1968. <http://hdl.handle.net/11362/34234>, acceso 20 de julio de 2021.
- ILPES (1968b). Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina. Undécima Reunión del Consejo Directivo. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 1968. <http://hdl.handle.net/11362/17713>, acceso 20 de julio de 2021.
- ILPES (1969). Informe sobre las actividades del ILPES. Duodécima reunión del Consejo Directivo. México, 9 y 10 de diciembre de 1968. <http://hdl.handle.net/11362/17715>, acceso 20 de julio de 2021.
- ILPES (ed.) (1970). Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- KOZEL A, PATROUILLEAU MM (2016). La exploración científica del futuro, antes de la última dictadura. En: Oviedo G, Biagini H (comps). El pensamiento alternativo en la Argentina contemporánea. Tomo III. Biblos, Buenos Aires, pp. 103-120.
- LEME AA (2015). La centralidad de la política para pensar lo económico en Fernando Henrique Cardoso. *Revista Mexicana de Sociología* 77(3):357-384.
- LIRA COSSÍO L (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Ilpes, Santiago de Chile.

- LOPERA MEDINA MM (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia y Políticas de Salud* 13(26):28-43.
- MARTNER G, MÁTTAR J (2012). Introducción. En: *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*. Cepal, Santiago de Chile.
- MATUS C (1965). Los sistemas de planificación y su vigencia en América Latina. Ponencia presentada en Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional. Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/19488>, acceso 20 de julio de 2021.
- MATUS C (1970a). El desarrollo del interior de América Latina: ¿tesis fantástica o interrogante fundamental? En: *Ilpes (ed.). Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pp. 3-15.
- MATUS C (1970b). Más sobre la tesis de «El desarrollo del interior»: réplica a Pedro Vuskovic. En: *Ilpes (ed.). Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pp. 23-59.
- MATUS C (1970c). Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana del desarrollo. En: *Ilpes (ed.). Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pp. 89-131.
- MATUS C (1972). *Estrategia y plan*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- MATUS C (1980). *Planificación de situaciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- MATUS C (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir, Caracas.
- MATUS C (2007). *Teoría del juego social*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada.
- MATUS C (2014). *Adiós, señor presidente*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada.
- MEADOWS D, MEADOWS D, RANDERS J, BEHRENS W (1972). *Límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- NAHÓN C, RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ C, SCHORR M (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo. En: *Beigel F (comp.). Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Clacso, Buenos Aires, pp. 327-388.
- NEIROTTI N (2016). Políticas sociales: múltiples actores, múltiples manos. *Revista Estado y Políticas Públicas* 6:39-58.
- PINTO A (1976). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la Cepal* 1:97-128.
- RODRÍGUEZ ZOYA L (2020). Ciencia, política y problemas complejos. *Revista Ciencias de la Complejidad* 1(1):37-49.
- RODRÍGUEZ ZOYA L, RODRÍGUEZ ZOYA P (2019). Problematización y problemas complejos. *Gazeta de Antropología* 35(2):1-40.
- RODRÍGUEZ ZOYA L, ROGGERO P (2015). Modelos basados en agentes: aportes epistemológicos y teóricos para la investigación social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60(225):227-261.
- SPINELLI H (2012). El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Salud Colectiva* 8(2):107-130.
- SPINELLI H (2019). Planes y juegos. *Salud Colectiva* 15 e2149.
- SPINELLI H, TESTA M (2005). Del diagrama de Venn al nudo borromeo: recorrido de la planificación en América Latina. *Salud Colectiva* 1(3):323-335.
- SUNKEL O, PAZ P (1970). Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo. En: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- SVAMPA M (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa, Buenos Aires.
- VARSAVSKY O (1971). *Proyectos nacionales: Planteo y estudios de viabilidad*. Periferia, Buenos Aires.
- VARSAVSKY O (2013). *Estilos tecnológicos: propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista*. Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- VUSKOVIC P (1970). «El desarrollo del interior de América Latina»: algunas dudas. En: *Ilpes (ed.). Dos polémicas sobre el desarrollo en América Latina*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pp. 16-22.
- YERO L (1993). Los estudios del futuro en América Latina. *Revista internacional de ciencias sociales* (137):413-424.

La paradoja de la protección de los defensores de derechos humanos: entre la emancipación y las cadenas del desarrollo

Asier TAPIA-GUTIÉRREZ
asiertg@hotmail.com
Unicolombo
(Colombia)

The paradox of the human rights defenders' protection: between the emancipation and the chains of development

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Derechos humanos: entre el desarrollo y la emancipación**
- 3. El Estado y la institucionalidad internacional: razones para un fracaso en defensa de la dignidad**
- 4. Defensores de derechos humanos y desarrollo: relación discursiva y el Estado como actor decisor**
- 5. De proteger los derechos a proteger a sus protectores: entre la institucionalidad y la emancipación social**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

La paradoja de la protección de los defensores de derechos humanos: entre la emancipación y las cadenas del desarrollo

Asier TAPIA-GUTIÉRREZ
asiertg@hotmail.com
Unicolombo
(Colombia)

The paradox of the human rights defenders' protection: between the emancipation and the chains of development

Citar como/cite as:

Tapia-Gutiérrez A (2021). La paradoja de la protección de los defensores de derechos humanos: entre la emancipación y las cadenas del desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):224-239.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.705

Resumen

En el presente trabajo se evidencia, tomando como ejemplo la creciente ola de protección de defensores de derechos humanos, la contradictoria relación del desarrollo con unos derechos humanos parte de este discurso y las posibilidades de emancipación a través de esta herramienta de defensa de la dignidad humana.

Palabras clave: defensores, protección, derechos humanos, emancipación, desarrollo.

Abstract

In this work it is showed, taking as an example the growing wave of protection of human rights defenders, the contradictory relationship between development and human rights as an integrant part of that this discourse and the emancipatory possibilities through this tool for the defence of human dignity.

Keywords: defenders, protection, human rights, emancipation, development.

1 Introducción

El objetivo del presente artículo es analizar e intentar constatar la paradoja existente alrededor de la protección de los defensores de los derechos humanos. Esta paradoja deriva de la integración en el discurso de desarrollo de una visión particular de los derechos humanos limitadora de las potenciales posibilidades emancipadoras de esos derechos. Para alcanzar ese objetivo, será fundamental evaluar la posición de tales derechos dentro del discurso de desarrollo y sus interacciones prácticas con las actividades sistémicas.

El presente artículo se funda en la teoría crítica de los derechos humanos, tomando como soporte metodológico el Diamante Ético de Joaquín Herrera Flores, a través de los componentes de historicismo, narrativas y prácticas, a fin de analizar de qué manera los derechos humanos se erigen en herramientas emancipadoras para alcanzar la dignidad humana, en contravención de un discurso de desarrollo fundado en la teoría de Arturo Escobar y Gilbert Rist.

Inicialmente, se expondrá el nacimiento del discurso del desarrollo y la posición de los derechos humanos en él, destacando las contradicciones, intereses y situación histórico-coyuntural de incluir en el seno de ese discurso de poder una herramienta con una capacidad emancipadora inherente. En el tercer epígrafe, complementando al anterior, se muestra cómo la situación nuclear del Estado para el desarrollo y los derechos humanos es resultado de una coyuntura histórica, determinada a evitar cualquier resistencia emancipadora socavando los derechos humanos, tanto en su concepción más moderada como más emancipadora.

En los dos epígrafes siguientes se muestra la victimización de los defensores de los derechos humanos y su vinculación causal con la defensa de materias que obstaculizan el desarrollo para, a partir de ahí, analizar cómo tanto el Estado en cuanto responsable de su respeto, protección y promoción como las institucionales internacionales en cuanto último mecanismo para su eficacia no poseen la voluntad o la capacidad suficiente para dar eficacia a esos derechos. Esta situación se relaciona con el desarrollo y sus principios constitutivos, lo que motiva que cualquier intento de defender los derechos humanos se instituya como un proceso emancipador, dado que precisa de cierta necesidad de escape de lo establecido.

2 Derechos humanos: entre el desarrollo y la emancipación

El concepto de «desarrollo» y sus implicaciones en cuanto mecanismo de poder agrupadas por Arturo Escobar en torno a su teoría de la «invención del desarrollo» (Escobar 1988) perfilan la

creación y establecimiento de unas características bajo las que los individuos y los Estados de buena parte del orbe van a guiar sus vidas, a fin de alcanzar una promesa distópica de calidad de vida.¹ El desarrollo, en cuanto «creencia occidental» (Rist 2002) instaurada institucionalmente después de la Segunda Guerra Mundial, contiene como muestras más evidentes de su establecimiento la institucionalización financiera internacional (conferencia e instituciones de Bretton Woods) y la institucionalización política (ONU). Para el éxito de su instauración como mecanismo de poder, resulta tan necesaria esta institucionalización como la paralela implantación reticular del discurso del desarrollo en toda suerte de instituciones sociales globales y, especialmente, en los centros educativos globales. Con ello, el desarrollo se concibe como un mecanismo de verdad, saber y poder (Foucault 1980), hasta dar sentido a la denominación dada por el profesor José Luis Villacañas de «teología política» del proceso neoliberal (Villacañas 2020). A tal efecto, mientras que en la institucionalidad internacional se establecían mecanismos disciplinarios en sus respectivas esferas de actuación para lograr un comportamiento individual e institucional acorde con el sistema, los centros educativos se afanan en lograr que la ciudadanía se apropie de ese discurso, hasta racionalizarlo como algo propio e indubitado, en una coordinación coacción-convencimiento que Cox argumenta como parte de un proceso de establecimiento hegemónico desde la esfera institucional internacional (Cox 1982).

El desarrollo requiere de un crecimiento económico permanente como requerimiento inescindible del progreso o avance perenne prometido. Su comprensión de progreso se funda en el consumo de bienes materiales y acumulación de capitales, por lo que el medio ambiente se comprende exclusivamente como sujeto de explotación, con la consiguiente destrucción medioambiental (Tapia 2018). Dicho crecimiento económico se logra mediante un modelo económico-ideológico liberal, que constaría de diversas fases económicas, acorde con la teoría de Rostow (1990), hasta alcanzar el éxito económico y, por ende, de desarrollo que cualquier país del mundo puede lograr ciñéndose a los mandatos de esas fases.

La institucionalidad política (ONU) del sistema es el lugar donde se aprueban los derechos humanos, en cuanto formalización jurídica internacional. Surgen en un momento convulso en términos de política internacional, con la pretensión de alcance universal dentro de un proceso de inflexión histórica. La disquisición sobre la universalidad de los derechos humanos opone a autores como Peces-Barba o Pérez Luño (Peces-Barca 1994, Pérez 1998) a otros autores de la teoría crítica, que comprenden estos derechos como resultados de una concesión particular de la existencia y de la dignidad humana.² Esta controversia teórica es un elemento decisivo para comprender los límites de actuación de los derechos humanos en relación con las actividades perniciosas del desarrollo para los defensores.

- 1 Abellán, en su tesis doctoral, relata cómo el desarrollo no nace en ese momento, sino unos siglos atrás, sin atacar con ello su establecimiento como mecanismo de poder defendido por Escobar en J. Abellán, *Hacia un nuevo concepto de desarrollo. Análisis crítico de los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000-2005*, tesis doctoral, Universidad Pablo de Olabide, Sevilla, septiembre de 2011.
- 2 El uso de este concepto se encuadra como el fin último al que deben propender los derechos humanos, acorde con el Diamante Ético de Joaquín Herrera (Herrera Flores 2008), en cuanto herramienta pedagógica y de investigación.

La diferencia del sistema económico capitalista y comunista se refleja en sus respectivos enfoques de los derechos humanos, pero no en la importancia subordinada que se les otorga a estos en relación con alcanzar el desarrollo. El proceso de creación de la ONU, así como su posterior operatividad, supuso un intento de acercar la institucionalidad a los intereses del desarrollo por parte de cada uno de los bloques ideológicos enfrentados; esto es, de intentar poner tales instituciones a su servicio, en muestra de que la pretendida universalidad no es más que una ficción de resultado. Tal y como detalla Gowan, Estados Unidos intentó utilizar Naciones Unidas en concordancia con sus intereses internos, a diferencia de una URSS que desconoció el decisivo papel con el que se pudiera juzgar esa institución en términos de equilibrio (Gowan 2004). Ello provocó que la URSS y sus satélites «se sintieron cada vez más aislados y vulnerables, como auténtica oveja negra en el rebaño de las naciones» (Hilderbrand 2001, p. 254).

Ambos bloques son parte de una creencia occidental por la que se estructuran estos derechos, en lo que Joaquín Herrera acertadamente denominó como «productos culturales» (Herrera Flores 2005), integrados en un discurso de desarrollo, con el que comparten su asunción de verdad. Ello conlleva que cualquier interpretación que se ejerza de estos derechos *ad intra* del sistema estará limitada por la ontología sistémica y que las posiciones emancipadoras se erijan en antisistémicas, aunque se sostengan en una narrativa de derechos humanos. Acorde con los críticos de la universalidad de la declaración, que comprenden estos derechos como «campos de lucha por la diversidad humana» (Aguiló 2009) y reivindican la necesidad de su interpretación multicultural (De Sousa 2002), a fin de que sean más universales, estos derechos trascienden los objetivos, la fundamentación e incluso los procesos de reconocimiento jurídico, abarcando una potencialidad de actuación mucho más amplia y contraria a las directrices del desarrollo.

La disputa político-ideológica en la elaboración y constitución de las Naciones Unidas para atraerla hacia su esfera de influencia tuvo un paralelismo claro en la negociación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH), así como en su contenido postrero. Esto se debe a que cada concepción del desarrollo y sus respectivas metas responden a diferentes concepciones de la dignidad humana y, por ende, los derechos destinados a proteger ese fin van a ser diferentes. Los derechos humanos formalizados se consolidan como instrumento funcional a los fines de una cosmovisión, lejos de la concepción relacional y compleja que propone Joaquín Herrera Flores en una reinención de estos con vocación emancipadora (Herrera Flores 2008). Con ello, observamos una clara distinción entre los derechos humanos en cuanto herramienta sistémica positivizada y los derechos humanos como instrumento jurídico-político de emancipación.³ Estos dos diferentes prismas respecto de los derechos humanos conforman el sustrato

3 El uso del término «emancipación» en el presente trabajo se comprende como la actividad autónoma de uso de los derechos humanos como herramienta de contradicción y/o construcción de alternativas respecto del desarrollo y el capitalismo, en analogía a la dicotomía autonomía-capitalismo que propone Castoriadis (1983) respecto de la activación de los movimientos sociales y su acción entre ambas esferas.

que alimenta las disputas narrativas de estos derechos con el desarrollo y sus prácticas estudiadas en los capítulos a continuación.

Para buena parte de los estudiosos y militantes de los derechos humanos, el momento en que esos derechos nacen no se puede disociar de una coyuntura histórica, en la que se decía pretender evitar la repetición de totalitarismos análogos al nazi y fascista. De esta asunción se deriva que el principal objetivo de tales derechos no debería ser sino evitar situaciones análogas de irrespeto absoluto a la dignidad humana ejecutada por gobiernos arbitrarios y despóticos, mediante el establecimiento de un sistema internacional de derechos efectivo. Establecer mecanismos supranacionales de derechos humanos en ese momento no solo hubiera otorgado a estos una protección efectiva, sino que hubiese puesto de manifiesto una autonomía notable de ellos respecto de la ONU y, con esto, respecto de los mecanismos de implantación capilar del desarrollo con los que, en ocasiones, pudiera haber confrontado: hubiera supuesto una priorización de la protección de la dignidad humana frente a la materialidad del desarrollo. Esta dilución de la soberanía de los Estados para priorizar la protección de los derechos humanos, que Carmen Márquez esgrime como la característica trascendental para hablar de esa época como la del cambio de un derecho internacional clásico a un derecho internacional moderno (Márquez 2008, p. 22), hubiera conllevado una cierta contradicción con la importancia otorgada al Estado en esta fase del desarrollo, en tanto se erigió en instrumento disciplinario del desarrollismo y agente de promoción económica.

La escasa efectividad y plena dependencia de los Estados para la adecuada protección de los derechos humanos se consolida como muestra irrefutable del aprovechamiento de una coyuntura histórica excepcional para materializar un sistema internacional fundado en una intencionalidad geopolítica preexistente, que David Cohen define como un código moral añadido a la política internacional (Cohen 2012, p. 54), código moral compartido con el discurso de desarrollo instaurado como refuerzo y sustento espiritual a una teoría de control y poder, a la par que lo limita y controla, con el fin de evitar que se transforme o se utilice como instrumento de emancipación antisistémica.

3

El Estado y la institucionalidad internacional: razones para un fracaso en defensa de la dignidad

Retrospectivamente, se observa cómo el intento de elaborar un sistema normativo vinculante resultó un asunto onírico de carácter utópico o una farsa decididamente planificada. Este es uno de los elementos que configuran la separación existente entre la narrativa y la práctica en el devenir institucional de los derechos humanos (Gándara 2019).

El Estado quedó consignado como el principal responsable, no solo de no violar estos derechos, sino también de promoverlos y protegerlos;⁴ curiosa singularidad cuando es de este actor de quien se supone que se iba a establecer un sistema para defender a los ciudadanos. Sobre el asunto Talal Asad expone: «[...] la responsabilidad para asegurar las condiciones en que estos derechos puedan ser cumplidos es asignado solamente a los Estados soberanos individuales, cada uno de los cuales es definido en parte por su derecho a gobernar "la economía nacional"» (Asad 2003, p. 129). En ese mismo sentido de vincular Estados-nación, derechos humanos y modelo económico, en los postulados de Gustavo Esteva y Madhu Shuri Prakash se argumenta que, con el nacimiento simultáneo de la idea de derechos humanos (DDHH) en cuanto construcciones sociales a la par que el sistema de Estados-nación hace dos siglos, se pretendía el mantenimiento del orden social, vinculado a las fuerzas del mercado moderno (Esteva y Prakash 1998, pp. 119 y ss.). Esta postura, pese a contener un contenido crítico acertado, equipara excesivamente la idea de derechos humanos a su concepción positivizada, obviando su inmanente potencial emancipador.

De ese modo, el Estado resulta en una posición nuclear, tanto en el discurso de desarrollo como en lo relacionado a la aplicabilidad y exigibilidad de los derechos humanos. Ello determina que, en tanto las máximas desarrollistas se imbricaron en el contenido humanista de los derechos, el Estado prioriza lo económico frente a lo humano. Ello no supone, necesariamente, una relación de subsunción integral de una respecto de la otra, pero, en tanto en cuanto ambos son parte de un todo, resulta difícil inferir una dialéctica de confrontación entre ellos. Ello dificulta sobremanera utilizar estos derechos desde una perspectiva netamente emancipadora, debido a que la emancipación se presume respecto de un sistema que no los ha subsumido plenamente a sus intereses, pero los ha encasillado en el marco sociojurídico dibujado con una supranacionalidad débil en su ámbito de actuación.

El profesor Balakrishnan Rajagopal defiende cómo el papel central del Estado en el desarrollo y los derechos humanos equiparó la concepción de antiestatalidad o antipatriotismo a cualquier resistencia al desarrollo, debido a que causaba afectación al orden político y a la construcción estatal. Con ello, se motiva la defensa de los proyectos de desarrollo, sin limitación de medios o métodos, bajo el auspicio de la lucha del Estado contra el subdesarrollo (Rajagopal 1999, pp. 22 y 23). Ello entorpece la construcción de resistencias y la existencia de otros modos de desarrollo, así como el uso de los derechos humanos con vocación emancipadora. El mismo autor, en relación con el nivel que la institucionalidad internacional establece para afirmar la existencia de una violación de derechos humanos a fin de perseguirla, afirma que esos derechos están manifiestamente transversalizados por los intereses y objetivos del desarrollo (Rajagopal 2005, cap. VII). Con ello, algunas violaciones

4 Sobre los deberes del Estado en relación con estos derechos, persiste hoy día la polémica. Para conocer sobre el asunto, véase Birchall (2021).

se comprenden como consecuencias naturales del desarrollo y no se persiguen o lo hacen débilmente, desde los mecanismos jurisdiccionales nacionales e internacionales. Son destacables los graves daños medioambientales llevados a cabo por las empresas o las acciones violatorias a los defensores en proyectos de desarrollo, en evidencia fehaciente de sometimiento de los derechos humanos a los requisitos sistémicos. En ese mismo sentido, el libro *Crímenes económicos en derecho internacional: Propuesta de una nueva categoría de crímenes contra la humanidad* (Arenal, 2018) desvirtúa la existencia de motivos jurídicos para no perseguir estas violaciones desde la Corte Penal Internacional. Evidencia que es parte de una motivación política de subsumir el discurso de derechos humanos al de desarrollo.

No obstante, el propio profesor Rajagopal expone cómo ese derecho internacional, desde una apropiación estratégica en términos de litigio y lucha institucional y social, puede lograr una funcionalidad emancipadora (Rajagopal 2005), poniendo de manifiesto la importancia de esos derechos no solo como fin, sino también como instrumento funcional de la dignidad humana en clave emancipadora. Ello abre la puerta a la esperanza para los defensores de derechos humanos y una pléyade de activistas de la emancipación de diversa índole.

4

Defensores de derechos humanos y desarrollo: relación discursiva y el Estado como actor decisor

Las cifras y las causas de las violaciones son difíciles de demostrar como una relación causal perfecta violación-desarrollo, dada la existencia de una diversidad de fuentes de datos con grandes diferencias entre ellos. No obstante, resulta evidente la existencia de una relación causal entre violaciones de derechos de los defensores y sus actividades reivindicatorias frente a la depredadora actividad empresarial; esto es, de desarrollo. En la institucionalidad del desarrollo y los adalides de ese discurso, no se asume, ni se quiere, la existencia de esta relación, para omitir la consiguiente respuesta. Se define, de cualquier modo, cómo el componente más humanista del desarrollo se muestra contradictorio con algunas actividades fundadas en los principios desarrollistas.

En los informes anuales de la organización de defensores Global Witness, se pone de manifiesto, año tras año, que el continente más afectado es América (Sudamérica, concretamente) y que la causa de esta victimización es la influencia del trabajo de los defensores a la actividad de la agroindustria, minería, agua y represas, caza y explotación forestal, siendo estas actividades la razón de 136 de 207 asesinatos en 2017 y 109 de 164 en 2018 (Global

Witness 2017, 2018). Su activismo por los derechos humanos se convierte en obstáculo para el desarrollo y provoca violaciones de derechos humanos. En el informe de Front Line Defenders no se relaciona directamente con sectores productivos determinados las muertes acaecidas en 2019 de las que ella tiene registro (304), pero sí se detalla la conexión entre desarrollo sostenible y el trabajo realizado por los defensores de la tierra, medio ambiente y derechos indígenas (Front Line Defenders 2019) con la victimización de sus actores, lo que lleva a relacionar el desarrollo sostenible con las muertes.

Debe constatar cómo de la adscripción territorial violaciones-violador siempre resultan estigmatizados países en desarrollo e invisibilizadas las naciones de origen de las empresas, generalmente desarrolladas que, directa o indirectamente, se podrían comprender como responsables últimos de algunas de estas violaciones. Ello no deja de ser parte del discurso país en desarrollo país desarrollado y de la necesidad de sometimiento y sacrificio permanente del primero frente a la impunidad e inocencia de las acciones sistémicas violadoras del segundo. El vínculo país desarrollado-violaciones a defensores se silencia y rehúye, dado que es parte de la racionalidad sistémica, que lo acepta y comprende como peaje del sistema. Es parte del coste que los países en desarrollo deben asumir por alcanzar el desarrollo; como se trata de un discurso verdadero, no se puede culpar a otros países (desarrollados) de la influencia para el ejercicio de esas acciones ya que, simplemente, deben hacerse. Fue resumido por Amartya Sen en la equiparación tomada de la cita de Churchill de «sangre, sudor y lágrimas» para impulsar el crecimiento económico (Sen 1998, p. 4).

De la consabida relación entre defensores de derechos perseguidos y victimizados por defender cuestiones que comprometen o confrontan proyectos de desarrollo se deriva una contradicción aparentemente manifiesta entre el desarrollo y los derechos humanos, pese a que, en el epígrafe precedente, se pudiera advertir un origen y objetivos comunes de ambos discursos *ab initio*, en pos de la promoción de la dignidad humana. Hay una clara separación entre el ámbito discursivo y el ámbito práctico en la relación de prioridad desarrollo-derechos humanos, tal y como se evidenció del elevado umbral de violación exigido para perseguir violaciones o de la omisión de enfocar el desarrollo hacia el pleno cumplimiento de los derechos humanos, como se promueve en la Declaración del Derecho al Desarrollo (Resolución AG. 41/128 1986).

El papel que adopta el Estado en la controversia y los motivos de esta, dada la importancia nuclear de ese actor en el desarrollo, es plenamente coherente con las directrices sistémicas, evadiendo la indulgente responsabilidad internacional de promoción, protección y reparación de los derechos humanos derivada del proceso de institucionalización (capítulo I) y evolución posterior. El Estado, en la fase de desarrollo neoliberal actual, acorde al trilema de Rodrick

ha perdido capacidad soberana y/o calidad democrática, frente a las exigencias de la hiperglobalización (Rodrick 2011). Ello no significa que quede al margen de ser un actor económico trascendente dentro de cada país, sino que lo hace desligándose de responsabilidad alguna respecto de los derechos humanos, a la par que se convierte en un agente del derecho y los intereses privados (Laval y Dardot 2013). Con ello, el Estado se desentiende de la aparente responsabilidad humanista que se le impuso retóricamente en el período de institucionalización sistémica, asumiendo solo la competencia de colaborador del crecimiento económico. Continúa, de este modo, siendo un promotor del desarrollo, elaborando legislación permisiva y atractiva con los intereses de los actores privados mediante la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), llamando a inversiones internas y extranjeras, garantizando la seguridad de inversiones y con un régimen fiscal atractivo. Alimenta con ello los argumentos relativos a que el mismo estado de bienestar y su componente social, en términos de derechos, no fueron sino una decisión geoestratégica de atracción frente al temor del encanto de la justicia social propugnado por el discurso socialista soviético (Fontana 2017, Harari 2018).

La priorización del desarrollo frente a los derechos humanos expuesta *supra* se manifiesta en la actuación de buena parte de los Estados que, lejos de proteger los derechos humanos y a los defensores en cuanto actores dedicados voluntaria o profesionalmente a realizar unas tareas de proselitismo y/o protección, adoptan posiciones contrarias a los derechos humanos, a fin de promover el desarrollo. Los Estados no actúan procurando equilibrar ambas materias impulsando una integración para un fortalecimiento mutuo, tal y como se impulsó en el Informe de Desarrollo Humano del año 2000 (Informe Desarrollo Humano 2000), sino que se convierten en violadores directos o cómplices por acción u omisión de violaciones de los derechos humanos, para no perjudicar los intereses del desarrollo, mientras que el sistema internacional de derechos alza inane la voz sin efectividad destacable.

Es significativo el papel que el Estado desempeña en estos casos de persecución y violación de derechos de defensores de los derechos humanos, hasta el punto de que, en el informe Global Witness, titulado *Enemigos del Estado*, se dibuja a estas personas como enemigos del Estado, haciendo buenas las afirmaciones previamente citadas de los profesores Balakrishnan Rajagopal y Gustavo Esteva. Esto se debe a que, aunque el Estado no asesine, su institucionalidad se convierte en decisiva, al ser partícipe en estigmatizaciones, judicializaciones indebidas o actividades de inteligencia como acciones más destacadas que sufren los defensores (Tapia y Hernández 2016).

El máximo garante internacional de los derechos humanos se erige, de esta manera, en cómplice y/o actor principal de las violaciones, mientras que la institucionalidad internacional parece no

contar con la capacidad de influencia o motivación necesaria para ejercer presión suficiente sobre los Estados para que protejan estos derechos, resultado de una institucionalización de un discurso de apariencia humanista sin capacidad práctica. Acorde con las tesis de Rajagopal sobre la violación de los derechos humanos y la motivación para que su institucionalidad persiga estas, la realidad es que este derecho no se ha dignado a perseguir la «violencia del Desarrollo» (Rajagopal 2005).

5 De proteger los derechos a proteger a sus protectores: entre la institucionalidad y la emancipación social

Existe una creciente ola de movimientos sociales dedicados a promover la protección de defensores (la simple existencia de organizaciones que se dedican a monitorear y fiscalizar su victimización ya es un asunto muy dicente del problema) ante la ausencia de organismos públicos nacionales e internacionales que lo hagan. Estos grupos de la sociedad civil se han organizado para exigir el respeto a los derechos humanos y su protección, así como de sus defensores, y mostrar la inhumana actitud de unos poderes públicos que sostienen un modelo de desarrollo, en ocasiones, atentatorio contra tales derechos. Esta circunstancia se puede comprender como una versión renovada de la «última utopía» de Samuel Moyn (Moyn 2015) de intentar apropiarse de la idea de los derechos humanos como instrumento utópico de defensa de la dignidad e interpretar estos derechos como un fin, en lugar de como un medio de alcance de la dignidad humana en clave emancipadora. Esto se debe a que el propio contenido *ad intra* de los derechos humanos está, cuando menos, influido por el espacio y el momento en que fueron formalizados, más allá de que ese propio contenido sea violado por las depredadoras máximas sistémicas.

Esta ola de movimientos sociales visibiliza con sus actividades el error originario, no necesariamente involuntario, de haber depositado en los Estados la responsabilidad de efectivizar los derechos humanos, así como en una institucionalidad internacional sin suficiente autonomía ni capacidad ejecutiva respecto del sistema en que se engloba, así como de desdeñar la causalidad proyectos de desarrollo-violación de defensores. No debe, en modo alguno, ser obviada; sin embargo, la actuación de las instituciones internacionales de derechos humanos que, lejos de someterse a un papel subordinado al Estado y a su originaria vocación desarrollista, siguieron y siguen presionando a los Estados para que asuman sus responsabilidades en derechos humanos, en la perenne dicotomía *soft hard law* del derecho internacional.⁵ Conlleva una vía

5 Algunas citas sobre esta en Bellido (2004), Skjærseth *et al.* (2006) o D'Amato (2008).

hacia la emancipación desde dentro de la institucionalidad que no se debe obviar ni desdeñar. Los movimientos sociales han impulsado un cambio institucional para la adopción de mecanismos que incidan en la protección de esas personas que realizan actividades de responsabilidad pública como parte de un ejercicio profesional o voluntario de carácter privado. Es especialmente reseñable esta actuación persistente de exigencia de la responsabilidad estatal en un momento en el que la «nueva razón del mundo» (Laval y Dardot 2013) propugna un desapego absoluto de los Estados respecto de esas responsabilidades sociales, en tanto en cuanto no respondieran a vicisitudes de necesidad económica, en aplicación mimética de las máximas neoliberales respecto de esos derechos (Slobodian 2020, cap. V). La persistencia en la exigibilidad denota que la institucionalidad de derechos humanos se ha desprendido del control estatal, adoptando una valiosa autonomía de actuación, que resulta decisiva para sostener posiciones emancipadoras. Los movimientos sociales han sido capitales en alimentar e impulsar la actuación institucional para que los derechos humanos y sus posibilidades de implementación no quedaran sumidos en la inercia y la limitación que su situación institucional les confiere.

La referida actuación institucional tiene como notas más destacadas la conocida como *Declaración de Defensores* (A/RES/53/144, 1999) y el establecimiento de una relatoría especial para defensores, en la que se propugna e incide en la implementación de la anterior. Ello se produjo en pleno período de expansión de la ideología neoliberal y el consiguiente intento ideológico de impregnar, en la institucionalidad de derechos humanos, sus postulados de inexistencia de responsabilidades sociales por parte del Estado, en relación con el individuo. La respuesta de la institucional internacional ante posiciones político-ideológicas que confrontan su discurso de derechos visibiliza una relación antitética no solo de los derechos humanos, sino del entramado institucional, llamando con ello a la participación y a la apropiación institucional como método de defensa de otros modos de comprender el desarrollo y los mismos derechos humanos.

La respuesta social es un mecanismo de debilidad o última ratio de la propia institucionalidad que, con ello, asume la incapacidad de forzar al Estado a asumir sus responsabilidades, así como un ejercicio de autonomía respecto de su antedicha vocación desarrollista. No obstante, la deseada mejora en las condiciones y posibilidades de actuación de los defensores pudiera derivar en una mayor omisión por parte de los Estados respecto de sus responsabilidades; ergo, la solución deberá enfocarse en un cambio institucional profundo de reforzamiento de los mecanismos supranacionales de protección.

La Declaración de Defensores y la operacionalización que se intenta llevar a cabo mediante el trabajo de la Relatoría de las Naciones Unidas (NU) para defensores con el fin de fortalecer su pro-

tección pueden suponer una nueva vía de empoderamiento, no solo de la protección de defensores, sino de su propia institucionalidad. Esa vocación de operacionalización del proceso se observa, ostensiblemente, desde el primer informe de Margaret Sekaggya, relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, donde expone cómo ha tratado de implicar no solo a los Estados, sino también al sistema de NU y las ONG. En el mismo informe (A/HRC/10/12), destaca como valor estratégico el Examen Periódico Universal (EPU) de NU para mejorar la situación de los defensores, en muestra clara de lo que pudiera ser una operacionalización emancipadora.

No deja de ser paradójico que, a fin de alcanzar la protección de los derechos humanos reconocidos, se deban instituir por vías formales e informales unos mecanismos y procedimientos especiales para proteger a los defensores de esos derechos; es decir, que una cuestión *per se* inherente a todo el entramado institucional finaliza elaborando unos mecanismos de empoderamiento para lograr el respeto de unas personas que realizan tareas conferidas internacional o nacionalmente a esa institucionalidad. Supone, más que una redundancia, una evidencia del fracaso institucional primigenio, que se limita a ejercer acciones meramente simbólicas, subyugado por la preeminencia del desarrollo en una cruel paradoja.

6 Conclusiones

Del análisis de los datos recopilados por algunos movimientos de la sociedad civil, queda de manifiesto que buena parte de las violaciones de los derechos humanos sufridas por los defensores tienen una relación directa con la influencia negativa que sus actividades pueden conllevar para proyectos económicos. Ello determina que hacer valer los derechos humanos es contradictorio con el desarrollo en determinadas circunstancias. Ante esa circunstancia, se hizo necesario evidenciar cómo el Estado, en cuanto actor decisivo del sistema de desarrollo, se instituye indiscutidamente como sostenedor de la economía-desarrollo, en lugar del elemento humanista de este discurso de poder como son los derechos humanos. Por otro lado, se mostró cómo el sistema institucional de derechos manifiesta una voluntad autónoma de fortalecer los derechos humanos frente al interés económico, pero carece de las capacidades ejecutivas necesarias desde el proceso de instauración del sistema de desarrollo, lo que induce a pensar que fue integrado en él, a fin de la legitimación sociopolítica de aquel, o de depauperar las capacidades emancipadoras de estos derechos.

Debido a la mostrada controversia desarrollo-derechos humanos, surge la paradoja de que defender los derechos humanos, aunque sea simplemente desde una perspectiva positivista de los

incluidos dentro del sistema, se convierte por esta situación en un proceso emancipador, dado que el sistema invisibiliza y persigue cualquier protección de estos derechos que afecte a la directriz sistémica por excelencia como es el crecimiento económico. Ello puede debilitar la concepción emancipadora de los derechos humanos o fortalecer su concepción, indistintamente de qué tan emancipadoras o no son las posiciones, cuestión más allá de los fines del presente artículo.

De lo detallado no se pueden alcanzar conclusiones contundentes respecto de si el motivo de la inclusión de estos derechos en la constitución del sistema fuera lograr una legitimación de este o, más bien, limitar sus capacidades emancipadoras, destacando que ambas cuestiones no son excluyentes sino, más bien, mutuamente fortalecedoras. Ello lleva a pensar que estratégicamente pudo ser ese el objetivo de su inclusión y de la carga de responsabilidad sobre el Estado, en lugar de sobre unas instituciones internacionales, con capacidad poco más allá de lo declarativo, sin efectividad jurídica directa.

En esta circunstancia, la ola de movimientos socioinstitucionales que se coordinan para impulsar la protección de los defensores intenta superar los obstáculos desarrollistas, trascendiendo su esencia, a fin de propugnar un refuerzo y evolución institucional. Es muestra evidente de una instrumentalización de una institucionalidad prodesarrollo, para ponerla al servicio de la emancipación. No obstante, la defensa y protección de los defensores nos lleva a plantear una invitación a la reflexión al movimiento reivindicativo, dado que parece responder a una idealización de estos derechos, en cuanto fin en sí mismos y no, más bien, en cuanto herramienta funcional de la dignidad humana.

7 Bibliografía

- ABELLÁN J (2011). *Hacia un nuevo concepto de desarrollo. Análisis crítico de los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000-2005*, tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- AGUILÓ JA (2009). *Los Derechos Humanos como campo de luchas por la diversidad humana: un análisis desde la sociología crítica de Boaventura de Sousa Santos*. *Universitas humanística* 68(68).
- ARENAL L (2018). *Crímenes económicos en derecho internacional: propuesta de una nueva categoría de crímenes contra la humanidad*. Aranzadi, Navarra, 2018.
- ASAD T (2003). *Formations of the secular. Christianity, Islam and Modernity*. Stanford, California.
- BECK U (2017). *La metamorfosis del mundo*. Paidós, Madrid.
- BELLIDO ÁM (2004). *Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?* *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* (8):2.
- BIRCHALL D (2021). *Reconstructing state obligations to protect and fulfil socio-economic rights in an era of marketisation*. *International & Comparative Law Quarterly* 1-17.

- CASTORIADIS C (1983). *La institución imaginaria de la sociedad*, vol. 1. Tusquets, Barcelona, p. 231.
- COHEN D (2012). *The Holocaust and the Human Rights Revolution. A Reassessment*. En: Iriye A, Goedde P, Hitchcock W. *The Human Rights Revolution. An International History*. Oxford University Press, Nueva York, pp. 53-73.
- COX R (1982). Gramsci, hegemony and international relations: an Essay in method. *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 12, 12.
- D'AMATO A (2008). *International Soft Law, Hard Law, and Coherence*. Northwestern Public Law Research Paper (08-01).
- DE SOUSA B (2002). *Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos*. *El otro derecho* 28:59-83.
- Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144 de 8 de marzo de 1999.
- ELLIOT M (2021). *Problematizing the «governance gap»: corporations, human rights, and the emergence of transnational law*. *Transnational Legal Theory* 1-17.
- ESCOBAR A (1988). *Power and visibility: development and the invention and management of the Third World*. *Cultural Anthropology*, vol. 3, 4:428-443.
- ESTEVA G, PRAKASH M (1998). *Grassroots Post-Modernism. Remaking the soil of cultures*. Zed Books, Londres.
- FONTANA J (2017). *El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914*. Planeta, Madrid.
- FOUCAULT M (1980). *Power/Knowledge*. Pantheon Books, Nueva York.
- FRONT LINE DEFENDERS (2020). *Front Line Defenders Global Analysis 2019*. Dublín.
- GÁNDARA M (2019). *Los Derechos Humanos en el S. XXI. Una mirada desde el pensamiento crítico*. Clacso, Buenos Aires.
- GLOBAL WITNESS (2017). *¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017*. Londres, Inglaterra.
- GLOBAL WITNESS (2019). *Enemigos del Estado. De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*, julio. Londres, Inglaterra, Global Witness.
- GÓMEZ F, ORAÁ J (1997). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- GOWAN P (2004). *Estados Unidos/Naciones Unidas*. Akal, Madrid.
- HARARI Y (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate, Madrid.
- HERRERA FLORES J (2005). *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. *Los Libros de la Catarata*, vol. 215.
- HERRERA FLORES J (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía, Atrapasueños.
- HILDERBRAND R (2001). *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. UNC Press Books.
- Informe de René Cassin tras la primera reunión del Comité de Derechos Humanos. 27 de febrero de 1947. NUOI.
- LAVAL C, DARDOT P (2013). *La nueva razón del mundo*. Editorial Gedisa, Madrid.
- MÁRQUEZ C (2008). *Logros y desafíos en el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos 52. Universidad de Deusto.
- MOYN S (2015). *La última utopía: los derechos humanos en la historia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- PECES-BARBA G (1994). *La universalidad de los derechos humanos*. <https://doxa.ua.es/article/view/1994-n15-16-la-universalidad-de-los-derechos-humanos>, acceso 10 de enero de 2022.
- PÉREZ AE (1998). *Sobre la universalidad de los Derechos Humanos*. *Anuario de Filosofía del Derecho* 15:95-110.
- PNUD, ONU (2000). *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Mundiprensa.

- Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe presentado por la Sra. Margaret Sekaggya, relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/HRC/10/12, del 12 de febrero de 2009.
- RAJAGOPAL B (1999). International law and the development encounter: violence and resistance at the margins. American Society of International Law. En: Proceedings of the Annual Meeting, pp. 16-27.
- RAJAGOPAL B (2005). El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo. ILSA, Bogotá.
- RISSE-KAPPEN T *et al.* (1999). The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge University Press.
- RIST G (2002). El Desarrollo: historia de una creencia occidental. Catarata, Madrid, 2002.
- RODRICK D (2011). La paradoja de la globalización. Antoni Bosch Ed. S. A.
- ROSTOW W (1990). The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto. Cambridge University Press, Cambridge.
- SAID S (1999). Orientalismo. Feltrinelli.
- SEN A (1998). Teorías del desarrollo a principios del S. XXI. Cuadernos de Economía, vol. 17:29.
- SKJÆRSETH JB, STOKKE OS, WETTESTAD J (2006). Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms. Global Environmental Politics 6(3):104-120.
- SLOBODIAN Q (2020). Globalistas. Capitán Swing, Madrid.
- TAPIA A (2018). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el último paso tecnificador del discurso de Desarrollo. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo 5(2):211-225.
- TAPIA A, HERNÁNDEZ M (2016). La situación de los defensores de Derechos Humanos en Colombia, vol. 82. Universidad de Deusto.
- VILLACAÑAS JL (2020). Neoliberalismo como teología política. Gedisa, Madrid.

Objetivos Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED* (*Iberoamerican Journal of Development Studies*) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema de doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos y comunicarán, de forma razonada, su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS, <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>

Acceso abierto

Revista de acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto, el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oa_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.
14. FECYT: SELLO DE CALIDAD FECYT EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDITORIAL Y CIENTÍFICA DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS, <https://evaluacionarce.fecyt.es/Publico/Resolucion/resolucion.aspx>

Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a, b, c, etc.*, tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, Londres.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. En: Zeller M, Meyer RL (eds.). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and Constraint Programming Methods for Mutually Orthogonal Latin Squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 de junio de 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación con base en su adecuación a los objetivos de la revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10,000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a, b, c, etc.*, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed June 8, 2007.

Review process:

The manuscript will be evaluated, in a first stage, by the Board of Associate Editors. They will assess if the manuscript is suitable within the aims and scope of the Journal. Manuscripts meeting the aims and scope of the Journal will be sent out for external double blind review. Reviewers can accept, reject or suggest changes to the author.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Authors should not submit papers previously published or forthcoming in books with ISBN codes. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.



Cátedra de Cooperación
para el Desarrollo
Universidad Zaragoza



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

