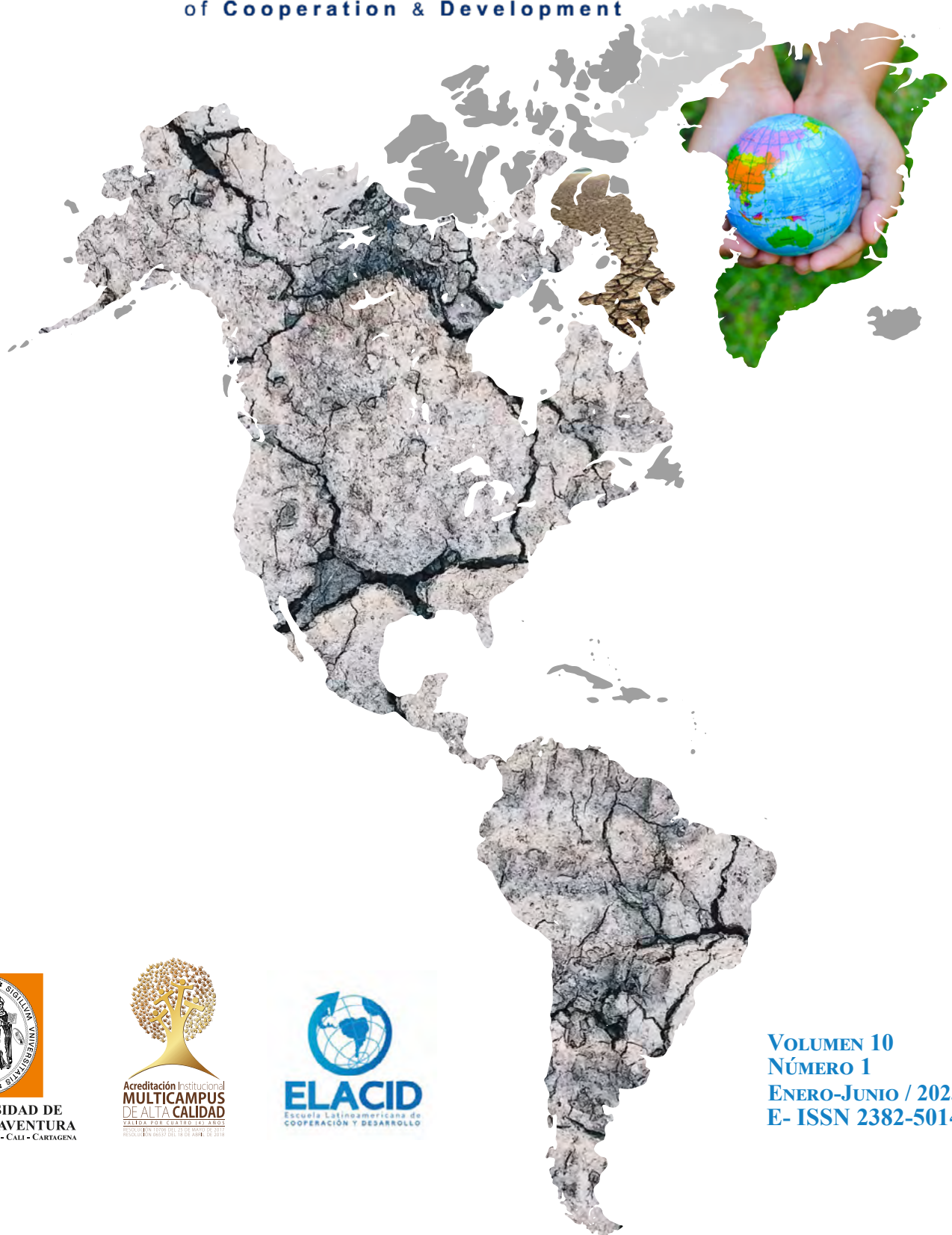


Revista Internacional DE COOPERACIÓN & DESARROLLO

International Journal
of Cooperation & Development



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
BOGOTÁ • MEDELLÍN • CALI • CARTAGENA



Acreditación Institucional
**MULTICAMPUS
DE ALTA CALIDAD**
VALIDA POR CUATRO (4) AÑOS
RESOLUCIÓN N.º 27.912 DE 2016



ELACID
Escuela Latinoamericana de
COOPERACIÓN Y DESARROLLO

**VOLUMEN 10
NÚMERO 1
ENERO-JUNIO / 2023
E- ISSN 2382-5014**

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

International Journal of Cooperation & Development

E-ISSN 2382-5014

Editora

Mg Ibelis Blanco, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Comité Editorial

Blas Zubiría Mutis Mg., Universidad del Atlántico, Colombia

Bruno Ayllón Pino Ph.D., Universidad Complutense de Madrid, España

Marco Missaglia Ph.D, Universidad de Pavía, Italia

Dewin Pérez Fuentes Mg., Universidad de Cartagena, Colombia

Rafael Domínguez Martin Ph.D., Universidad de Cantabria, España

Gustavo Rodríguez Albor Ph.D., Universidad Autónoma del Caribe, Colombia

Simone Lucatello Ph.D, Instituto de Investigaciones

Dr. José María Luis Mora

Comité Científico

Gianni Vaggi, Ph.D. Universidad de Pavia, Italia

José Antonio Alonso, Ph.D., Universidad Complutense de Madrid, España

† Carlos Tassara, Ph.D., Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Alejandra Kern, Ph.D., Universidad Nacional de San Martín

Luis Trejos, Ph.D., Universidad del Norte, Colombia

Javier Surasky, Mg., Universidad de La Plata, Argentina

Gabriela Sánchez, Ph.D., Instituto de Investigaciones

Dr. José María Luis Mora

Marco Romero Ph.D., Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

Álvaro Andres Escobar, Ph.D, Universidad de Cartagena, Colombia

Nina Ferrer Araujo, Mg, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Asistente Editorial

Sebastian Gil, Administrador OJS, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Diseño y diagramación editorial

Piermont SAS / Agencia FéneC

Corrección de estilo español: Yon Leider Restrepo Monsalve

Corrección de estilo inglés: Oscar Molina

La revista Internacional de Cooperación y Desarrollo promueve el acceso abierto en sus contenidos, bajo la licencia Creative Commons Internacional 4.0 (CC:BY-NC).

Contacto principal

Ibelis C. Blanco Rangel

Universidad de San buenaventura - Cartagena

Teléfono 6535555 Ext. 5120-5139

revistacyd@usbctg.edu.co

Tabla contenido

Editorial	4-7
Editorial <i>Por María Paula Cicogna & Ibelis C. Blanco-Rangel</i>	
Artículos	
¿Derecho al agua para quién? Dinámicas del acceso al agua en San José del Playón y La Suprema, María la Baja, Bolívar <i>Por Katleen Marín-Uparela, Rosaura Arrieta-Flórez, Yeison Guzmán Vega & Dayana Marín Uparela</i>	8-20
La protección de los derechos humanos frente a la sostenibilidad fiscal: balance y perspectivas críticas en la lucha contra el cambio climático <i>Por Kevin David Hernández Paternina, Yohelis Andrea Torres Caro & Miguel Antonio Morón Campos</i>	21-29
Gobierno Abierto y Universidad. Experiencias y resultados desde la cooperación Universidad-Estado en temáticas de Sustentabilidad Ambiental en universidades de la Región Caribe 2018-2022 <i>Por Celina María Obregón Rodríguez, Julio Amézquita & Edison Perozo</i>	30-40
Mecanismos de adaptación en Argentina: el caso del Municipio de Luján <i>Por Ana Levintan & María Paula Cicogna</i>	41-51
The Prism of Global Inequality: a Multidimensional Country Classification <i>Por Rogelio Madrueño & Sergio Tezanos-Vázquez</i>	52-75
Incidencia del Sistema MEAL en los factores de éxito para los proyectos de cooperación internacional <i>Por Sarah Cortez-Martínez & Lisandro Pérez-Hernández</i>	76-92
Crónica de una muerte anunciada: la extinción del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México <i>Por Carlos Cerda Dueñas</i>	93-103
Reseñas	104-105
El Infinito en un Junco <i>Por Steffy Pineda Ahumada</i>	

Editorial

Editorial

María Paula Cicogna¹ & Ibelis C. Blanco-Rangel²

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Editorial

Recibido: junio de 2023

Revisado: junio de 2023

Aceptado: junio de 2023

Autoras

¹ Doctora en Antropología con certificación posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Desarrolla desde hace dos décadas investigación básica y aplicada en el ámbito universitario, estatal y en organismos internacionales en líneas de investigación en políticas públicas y derechos humanos en contextos de movilidad humana (en particular en desplazamiento forzado). Dirige desde 2019 el grupo de investigación "Desplazados forzados por desastres en un contexto de cambio climático en Argentina: políticas públicas para su protección".

Actualmente es gestora en educación y docente universitaria de grado y posgrado en Argentina, Colombia y Perú.

Correo electrónico: paula.cicogna@uba.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7716-5629>

² Socióloga, especialista y magister en Cooperación Internacional, líder del Grupo de Investigaciones en Derecho, Relaciones Internacionales y Ciencia Política GIDERIC, editora de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Profesora asociada, Universidad de San Buenaventura, Cartagena.

Correo electrónico: iblanco@usbctg.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1695-4082>

Cómo citar:

Cicogna, M. P. & Blanco-Rangel, I. (2023). Editorial. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 4-7.

DOI: [10.21500/23825014.6829](https://doi.org/10.21500/23825014.6829)

En el número 1 del volumen 10 de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo se presentan dos bloques temáticos que un común denominador: **la Agenda 2030**. El primero, relacionado con las instituciones y normativas que pueden mitigar los efectos del cambio climático y, el segundo, sobre el desarrollo económico y la cooperación internacional, tanto desde la perspectiva financiera, como desde la gestión de proyectos. En este número nos acompañan autores iberoamericanos que, desde su quehacer, comparten sus investigaciones y elementos para debatir entre la comunidad académica.

Una de las consecuencias "favorables" de la pandemia fue que quienes toman decisiones en los distintos Estados, aprobaron normativas y lineamientos enfocados en las diferentes medidas necesarias para reducir los efectos del cambio climático. En 2022 se reconoció como un derecho universal el *derecho a un ambiente sano* (ONU, 2022), en 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Resolución, 3/2021 donde reconoce la emergencia climática y la imperante necesidad de que los gobiernos de la región diseñen e implementen políticas climáticas con enfoque de derechos, género e interseccional (CIDH, 2021), y en ese mismo año entró en vigor el Acuerdo de Escazú, primer acuerdo regional que permite, entre otros de sus objetivos, brindar protección a las y los defensoras del ambiente, quienes corren peligro constante.

A pesar de lo anterior, también es evidente que mientras los foros internacionales y los compromisos asumidos por las naciones para contrarrestar los efectos del cambio climático se reproducen sin parar, las medidas que reconocen y protegen a las personas afectadas por dichos fenómenos resultan escasas, en especial a aquellas que viven en condiciones de pobreza o indigencia, que pierden su hogar, o que el desastre las obliga a desplazarse, temporal o permanentemente, y, especialmente a aquellas personas que corren el riesgo de convertirse en apátridas porque su nación está siendo afectada por el aumento del

OPEN ACCESS



nivel del mar y la salinización de sus aguas. Es que, si bien hay un cuerpo normativo e institucional que le da marco a la reducción de riesgos de desastres, al cambio climático y a la migración, la dispersión normativa afecta el acceso a derechos de aquellas personas afectadas, sobre todo a quienes pertenecen a grupos vulnerables como las mujeres y niñas, comunidades indígenas y afrodescendientes, o las personas adultas mayores, entre otros.

El desafío de la política climática es su urgencia, por eso las acciones tendientes a abordarla deben ser más que compromisos desarticulados. Las medidas de mitigación y adaptación no son suficientes, es por ello por lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lanzó la ya nombrada *Resolución 3 del 2021* para que los países diseñen sus políticas climáticas desde el faro del enfoque de derechos, el enfoque de género e interseccional. Es urgente que esta política climática sea transversal a todas las políticas de Estado para lograr una gestión eficaz y eficiente ya que solo en el año 2021, las personas afectadas por desastres a causa de los efectos del cambio climático fueron más de ciento once millones (111 921 385) con un total de 11 733 fallecidas ([EM-DAT, 2022](#)).

El Banco Mundial estima que para 2030 hasta seis millones de personas podrían caer en la pobreza extrema como resultado de la alteración de sus actividades productivas por efectos del cambio climático. Del mismo modo y hacia el 2050, en América Latina, más de diecisiete millones de personas estarían obligadas a desplazarse si no existen acciones concertadas entre los Estados, lo que incrementaría la población urbana en un 10% ([Banco Mundial, 2022](#)). Al ser la región más desigual del mundo debido a la heterogeneidad productiva, las brechas estructurales, baja innovación, inversión y productividad ([Bárcena, 2022](#)), sus gobiernos están ocupados en sostener a las personas que todos los días intentar sobrevivir y que buscan condiciones dignas de vida en medio de conflictos armados, desastres, inestabilidad política y económica, entre otros problemas urgentes, y por ello, los gobiernos no planifican políticas de adaptación a largo plazo que puedan generar soluciones para la mayoría.

Es por eso que los primeros cuatro artículos, forman parte de un diagnóstico necesario para

formular dichas políticas. En primer lugar se analiza cómo la degradación ambiental y la ausencia de control estatal provocan la vulneración al derecho al agua en los casos de San José del Playón y La Suprema (situados en María La Baja, Departamento de Bolívar, Colombia); en el artículo de Marún Uparela, Arrieta Flórez y Guzmán se demuestra, a través del trabajo de campo y el detallado estudio de informes técnicos, la situación de acceso al agua de las comunidades afrocolombianas y el nivel de contaminación de la misma que impide el consumo humano y que ocasiona enfermedades a quienes la ingieren, esto como consecuencia de la expansión de cultivos de palma y la privatización de los territorios por los que atraviesan los cursos de agua provocando una doble vulneración: se impide el acceso al agua y por ende, se afecta la salud.

En segundo lugar, Hernández, Torres y Morón analizan la sostenibilidad fiscal como barrera para el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), en especial los concernientes a la protección del ambiente y el desarrollo sostenible, piedras angulares para hacer frente a las consecuencias que trae aparejado el cambio climático. Esta contrastación permite ver que el rol de la Corte Constitucional es fundamental como protectora de los DESCAs, a pesar de esta notoria limitación.

En tercer lugar, en el artículo de Obregón, Amézquita y Perozo se estudia a las instituciones del Estado como actores fundamentales para la exigibilidad de derechos. Enfocan su mirada en los resultados de gestión en la relación Universidad-Estado-Corporaciones ambientales en la región del Caribe colombiano, en el marco del gobierno abierto, e identifican las iniciativas que tienen como fin la sustentabilidad ambiental y el cambio climático, y concluyen que la sinergia generada en esa alianza crea estrategias con resultados efectivos, transparentes y participativos. En cuarto lugar, el artículo de Levintan que, por su parte, estudia mecanismos de adaptación desde arriba y desde abajo: identifica los creados por el Gobierno provincial y municipal para contener las inundaciones en la ciudad de Luján (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y releva las acciones de las organizaciones de la sociedad civil que los monitorean, en un contexto de Gobierno

Abierto; asimismo, examina el rol de los organismos de financiamiento internacional, los cuales posibilitan el desarrollo de dichos mecanismos.

En estos artículos se destaca la articulación, armoniosa o con interferencias, del Estado, sociedad civil y sector privado, una de las metas de la ambiciosa Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual a siete años de su finalización, muestra algunos avances pero no los necesarios para impedir que las comunidades sufran los ya anunciados efectos del cambio climático, como se demuestra en los informes del sexto ciclo de evaluación realizados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2022).

En el segundo bloque de este número se abordan temas de desigualdad, la cooperación internacional, la ayuda militar, financiación y proyectos de cooperación internacional.

Madruñero y Tezanos-Vázquez abordan el fenómeno de la desigualdad económica en cinco grupos de países, donde sugieren la importancia de “evitar una estrategia internacional de talla única para abordar los patrones de desigualdad”.

Prado Llarende nos invita a analizar la encrucijada en la que se encuentra la Agenda 2030 debido a los efectos de la pandemia y la intervención de Rusia en Ucrania, lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las relaciones multilaterales e incluso acentuando la tensión entre Occidente y Oriente. No menos importantes, son las razones geopolíticas, geoestratégicas e ideológicas que se manifestaron en la distribución de las vacunas contra el COVID-19.

Un argumento más técnico de la cooperación internacional lo presentan Cortez-Martínez y Pérez-Hernández, quienes describen elementos puntuales de la implementación de un buen sistema de monitoreo y evaluación, es decir Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning (MEAL) por sus siglas en inglés, en las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para medir los factores de éxito en la gestión del ciclo de proyectos. Para ello, realizan un recorrido teórico cuyo resultado les permite afirmar que “las organizaciones deben reconocer y aprovechar plenamente su valor, y no simplemente como una formalidad impuesta por los donantes”.

Finalizamos esta edición con los aportes de Carlos Cerda quien hace un magistral análisis crítico de los fondos de cooperación internacional para el desarrollo del Estado mexicano, su creación, operación y posterior disolución. Además, ofrece pinceladas de carácter prospectivo sobre lo que será en adelante el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional. Esto nos lleva a pensar que el cumplimiento de la Agenda 2030, metas e indicadores será un gran desafío para México y para todos los actores que conforman el sistema internacional de cooperación, incluidas las pequeñas y medianas empresas (Magos y Pérez Pineda, J., 2021).

Referencias

- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. (2021). Adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018, entrada en vigor el 22 de abril de 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf
- Banco Mundial. (2021). *Hoja de ruta para la acción climática en América Latina y el Caribe 2021-2025*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38001/Spanish.pdf>
- Bárcena, A. (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (17 de marzo de 2022). Conferencia magistral de Alicia Bárcena. [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=12L_U5RKDVk
- CIDH (2021). Resolución No. 3/2021. Emergencia Climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de Derechos Humanos. Adoptada por CIDH el 31 de diciembre de 2021. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf
- IPCC (2022). *Synthesis Report of the Sixth Assessment Report*. IPCC. <https://www.ipcc.ch/ar6-syr/>

- Magos Chávez, R., & Pérez Pineda, J. A. (2021). Factores clave para colaborar con las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas para el cumplimiento de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional: el caso español “Pymes y ODS”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2), 19-32. <https://doi.org/10.21500/23825014.5560>
- Noticias ONU. (28 de julio de 2022). La Asamblea General declara el acceso a un medio ambiente limpio y saludable, un derecho humano universal. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2022/07/1512242>

¿Derecho al agua para quién? Dinámicas del acceso al agua en San José del Playón y La Suprema, María La Baja, Bolívar*

For Whom is the Right to Water? Dynamics of Access to Water in San José del Playón and La Suprema, María La Baja, Bolívar

Katleen Marún-Uparela,¹ Rosaura Arrieta-Flórez,² Yeison Guzmán Vega³ & Dayana Marún Uparela⁴

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: febrero 24 de 2023

Revisado: abril 1 de 2023

Aceptado: abril 15 de 2023

Autores

¹ Magíster en Desarrollo y Cultura y en Desarrollo y Cooperación. Docente investigadora del Programa de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Líder del Grupo de Investigación en Justicia Global. Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia.
Correo electrónico: kmarun@utb.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0693-7681>

² Candidata a Doctorado en Ciencias Universidad Pablo de Olavide, UPO, Colombia; profesora Investigadora del Instituto de Políticas Públicas regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena, Líder del Grupo de investigación del Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno, Gipreg.
Correo electrónico: rarietaf@unicartagena.edu.co,
ipreg2@unicartagena.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2026-6899>

³ Estudiante de noveno semestre de derecho en la Universidad de Cartagena; auxiliar de investigación en el Grupo de Investigación Conflicto y sociedad.
Correo electrónico: yeison.guzman2000@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9952-0473>

⁴ Estudiante de décimo semestre de ingeniería civil en la Universidad de Cartagena, auxiliar de investigación en el Grupo de Investigación GIPREG.
Correo electrónico: dayanamarunuparella@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4432-5336>

Resumen

La expansión de los cultivos de palma de aceite en los corregimientos de San José del Playón y La Suprema de María La Baja ha generado afectaciones ambientales en el territorio y, de manera especial a las fuentes hídricas utilizadas tradicionalmente por la comunidad para satisfacer necesidades y desarrollar prácticas culturales. Esta investigación analiza los impactos en el acceso y goce efectivo del derecho al agua de estas comunidades en María la Baja, a través de una investigación social aplicada, que se fundamenta en un estudio socio jurídico de análisis documental, y en los resultados, por una parte, de entrevistas semiestructuradas aplicadas a líderes comunitarios, y por otra, de estudios técnicos sobre los parámetros físico-químicos y sanitarios que poseen dos de los cuerpos de agua más importantes en la zona. Los resultados evidencian la vulneración del derecho al agua de esta población, en sus dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y calidad, lo que motiva la necesidad de sugerir a las autoridades locales, la formulación de políticas públicas que permitan un cambio en el modelo de distribución del recurso hídrico en estos corregimientos, a la vez que implementen las medidas pertinentes para disminuir el nivel de contaminación presente en los cuerpos de aguas.

Palabras clave: derechos humanos colectivos; agua; calidad del agua; consumo de agua.

Abstract

The expansion of oil palm crops in the townships of San José del Playón, and La Suprema has caused environmental damage in the territory and, especially in water sources traditionally used by the community to satisfy their needs and to develop cultural practices. This piece of research analyzes these impacts on the access and effective realization of the right to water of these communities in María la Baja, through applied social research, which is based on a socio-legal study of documentary analysis, as well as the results of semi-structured interviews conducted to

* Este artículo se desarrolló en el marco de los resultados del proyecto de investigación denominado: "Monocultivos permanentes y derechos bioculturales de comunidades étnicas en los Montes de María Bolivarenses: tensiones y resistencia" financiado por la Universidad de Cartagena y coejecutado con la Universidad Tecnológica de Bolívar.

Cómo citar:

Marún-Uparela, K., Arrieta-Florez, R., Guzmán Vega, Y. & Marún Uparela, D. (2023). ¿Derecho al agua para quién? Dinámicas del acceso al agua en San José del Playón y La Suprema, María la Baja, Bolívar. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 8-20
 DOI: [10.21500/23825014.6307](https://doi.org/10.21500/23825014.6307)

 OPEN ACCESS


community leaders and technical studies on the physical-chemical and sanitary parameters of two of the most important bodies of water in the area. The results demonstrate the violation of the right to water of this population, in its dimensions of availability, accessibility, and quality, which motivates the need to suggest to local authorities the formulation of public policies which allow a change in the distribution model of water resources in the villages of San José del Playón and La Suprema, while implementing appropriate measures to reduce the level of pollution present in water bodies.

Keywords: Collective Human Rights; Water; Water Quality; Water Consumption.

1. Introducción

El Municipio de María La Baja, ubicado en el departamento de Bolívar, enfrenta cambios en su paisaje geográfico y en el ecosistema que sustenta la vida y los modelos productivos de las comunidades étnicas y campesinas que allí residen. El aumento del 147% en la producción de palma aceitera entre los años 2010 y 2019 ([Ministerio de Agricultura, 2019](#)), ha generado tensiones ecológicas y sociales debido al alto consumo de agua que las grandes extensiones del monocultivo de palma de aceite requieren y la poca disponibilidad de este recurso, tanto para la producción agrícola como para el consumo de la población. Al punto de derivar esto en un manejo privado de las fuentes hídricas por parte de empresarios palmicultores, limitando el acceso a las comunidades vecinas ([Quiroga y Vallejo, 2019](#)).

En este contexto, cobra relevancia este estudio acerca de las disputas en torno al uso y acceso de las fuentes hídricas, no solo por el elevado valor que le otorga la Corte Constitucional al derecho fundamental al agua,¹ sino también, por la importancia que este adquiere para el desarrollo de las actividades de la comunidad y para la materialización de una vida en condiciones dignas.

Así las cosas, esta investigación analiza las dinámicas en torno al acceso, disponibilidad y calidad del agua en dos de los corregimientos pertenecientes al municipio de María La Baja (a saber, San José del Playón y La Suprema), a partir de los datos recopilados

en estudios técnicos de calidad de agua y entrevistas a miembros de estas comunidades. Con ese propósito, se presentará inicialmente información acerca de la palma de aceite en María La Baja y su propagación en la zona, luego se describirán las afectaciones de las fuentes hídricas, y, en último lugar se discutirá la afectación del derecho al agua de estas comunidades, en términos de su falta de goce efectivo de este derecho.

2. Metodología

El trabajo se orientó bajo el paradigma sociocrítico, desde el enfoque de la investigación acción, derivando esto en una investigación social aplicada; desde el método mixto que pretende analizar los impactos que ha generado la expansión del monocultivo de palma de aceite en el acceso y goce efectivo del derecho al agua de las comunidades de San José del Playón y La Suprema, en María La Baja, Bolívar.

Para ello se tomaron como insumos principales, además de la recopilación de información secundaria derivada de bases de datos de producción agrícola como Agronet e información oficial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, e investigaciones previas sobre la palma de aceite en el territorio de estudio, los resultados de entrevistas semiestructuradas aplicadas a líderes de las comunidades étnicas y campesinas en estos corregimientos, en conjunto con los resultados de estudios técnicos, desarrollados en el marco de la investigación sobre los parámetros físico-químicos y sanitarios que poseen dos de los cuerpos de agua más importantes para estas comunidades.

¹ Al respecto se pueden consultar los pronunciamientos de la Corte Constitucional: sentencias T-740-11, T-118-2018, C-154-20.

3. La Palma aceitera en María La Baja y algunas tensiones

El Municipio de María La Baja se encuentra ubicado en la costa Caribe colombiana, específicamente en el departamento de Bolívar, a escasos sesenta y seis kilómetros de su cabecera municipal. Su superficie posee una elevada capacidad productiva, debido a la fertilidad de su suelo y a las condiciones geográficas que la caracterizan como una de las zonas con mayor potencial agrícola del país.

Tradicionalmente la población que reside en María La Baja ha estado conformada, en su mayoría, por familias campesinas y afrodescendientes de escasos recursos que fueron fuertemente golpeadas por el conflicto armado interno (Comisión de la Verdad, 2022). Su economía se centra en las actividades agropecuarias de las que derivan su sustento, siendo la agricultura y en específico la producción de cultivos tradicionales (yuca, ñame, maíz y frutales), labores que tradicionalmente han llevado a cabo estas comunidades (Aguilera, 2014), no obstante, a finales de los años noventa y principios de los dos mil inició el ingreso de cultivos de palma al municipio y se comenzaron a producir, en consecuencia, algunos cambios en el territorio.

Las causas que propiciaron el ingreso y expansión de la palma se fueron manifestando de manera progresiva pues, en principio, los cultivos de palma estaban planificados para ser sembrados en pequeñas cantidades y en las zonas de Alta Montaña (Menco, 2011; Entrevista joven líder comunitario San José del Playón, 2021), sin embargo, sucesos posteriores sirvieron de caldo de cultivo para la implementación de estrategias orientadas a la siembra de extensas hectáreas con cultivos de palma aceitera. Entre los acontecimientos más relevantes se destacan los siguientes:

- » El desplazamiento forzado y el despojo de tierras originados en virtud del recrudescimiento del conflicto armado colombiano a finales de los noventa, que allanó el camino a grandes empresarios que, de manera violenta y en alianza con los grupos armados ilegales, se apoderaron de las propiedades abandonadas o, en ocasiones despojaron de manera violenta o acapararon terrenos comprando muy por

debajo de su valor comercial y los dispusieron al lucrativo negocio de la siembra de cultivos palmeros (Ojeda, *et al.*, 2015; Comisión de la Verdad, 2022; Acosta & Puello, 2019).

- » La puesta en marcha de la Política Pública denominada “Incentivo a la Capitalización Rural” que otorgó beneficios económicos, entre otros, a los empresarios y campesinos que incursionaron en la siembra y desarrollo de la industria de palma de aceite; y el Decreto 383 de 2007 que en conjunto con las Leyes 818 de 2003, 939 de 2004 y 1004 de 2005 otorgaron beneficios tributarios y aduaneros a los productores de palma y establecieron como obligatorio la mezcla de Diesel con determinado porcentaje de agrocombustibles; fueron razón suficiente para inclinar la balanza hacia la masiva producción de palma en María La Baja (Quiroga & Vallejo, 2019; Arrieta, *et al.*, 2016).
- » El potencial agrícola del Municipio de María La Baja y su riqueza hídrica fue visto por los empresarios palmicultores como un factor que fomentaba los beneficios económicos obtenidos a partir de su actividad comercial (Cómez, 2010).

Como resultado, las hectáreas de palma aceitera aumentaron aceleradamente en María La Baja alrededor del año 2005, sin embargo, poco se pensó en los efectos adversos que esta expansión productiva podría generar en el territorio. A manera de ejemplo, una de las afectaciones más relevantes ha sido la disminución considerable de los cultivos con alto valor nutricional, fuertemente ligados a las tradiciones culturales de las comunidades étnicas y campesinas que residen en la zona, que dan sustento a su seguridad y soberanía alimentaria. Según datos del Ministerio de Agricultura, (Agronet, 2021), frente al aumento del 206% en las hectáreas sembradas con palma aceitera entre los años 2010-2018, se analiza una correlativa disminución de las hectáreas sembradas con cultivos que tradicionalmente han sido utilizados por la comunidad como fuente de alimentación y de expresiones culturales, a saber: el maíz (-67%), el ñame (-21%) y la yuca (-10%), tal como fue descrito por uno de los participantes en las entrevistas desarrolladas:

María La Baja, era la despensa agrícola del departamento porque en esos entonces San José del Playón producía mucha, yuca, maíz, plátano en abundancia, hoy la seguridad alimentaria está desmenuzada, porque digamos que no podemos sembrar por falta de tierra ([Entrevista joven líder comunitario San José del Playón, 2021](#)).

Adicionalmente, el aumento productivo de la palma aceitera ha generado un acaparamiento de los recursos y de los espacios de participación democrática por empresarios palmicultores respaldados por el poder económico asociado a la planta extractora de palma ubicada en María La Baja y a la Asociación de Palmicultores en el departamento de Bolívar y en la región Caribe ([Coronado & Dietz, 2013](#)).

En consecuencia, se han generado una serie de disputas internas o tensiones geopolíticas entre los propietarios de las hectáreas sembradas con monocultivos, que reclaman el territorio como un bien que les permite desarrollar sus actividades productivas, y las comunidades étnicas y campesinas que no ven con buenos ojos los cambios drásticos que padecen estos elementos naturales y culturales, a tal punto que todo esto ha derivado en acciones judiciales e, incluso, amenazas de muerte hacia los líderes y defensores.

4. Sobre el derecho al agua

A nivel internacional el Derecho Humano al agua, pese a no estar expresamente consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos ni en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ([Gómez, et al., 2018](#)), ha sido reconocido por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), en su calidad de órgano supervisor de la aplicación del PIDESC, mediante la Observación General n.º 15, debido a la necesaria conexidad que existe entre el derecho al agua y los derechos a la salud y a la vida en condiciones dignas.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tampoco reconoce expresamente el Derecho al agua en sus disposiciones normativas marco (Declaración y Convención Americana de Derechos Humanos), no obstante, en el artículo 20 de la Carta Social de las Américas; en la Sentencia de la

Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina y en las Resoluciones AG/RES.2349 (XXXVII-O/07) y AG/RES. 2760 (XLII-O/12), se reconoce expresa y detalladamente el derecho humano al agua como necesario para la vida y la salud de todos los seres humanos.

El ordenamiento jurídico colombiano no ha sido ajeno a los lineamientos establecidos por los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos, en desarrollo de ello, la Corte Constitucional colombiana ha reconocido este derecho mediante la conexidad que existe con el derecho a la vida, la salud y el ambiente sano.

En este mismo orden de ideas, la Corte Constitucional, ha conceptualizado el derecho al agua como aquel “derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico” ([T-740/2011, Corte Constitucional](#)) y ha desarrollado unos parámetros con base en la Observación General n.º 15, que permiten dilucidar las obligaciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad en cabeza de los Estados en materia de garantía de este derecho:

- » **La disponibilidad:** señala que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. (50 litros por persona al día).
- » **La accesibilidad:** comprende la accesibilidad física, económica, la no discriminación y el acceso a la información (existe falta de acceso cuando una persona debe caminar por más de un (1) kilómetro o más de treinta (30) minutos de viaje y la cantidad de agua que consigue es inferior a los 50 litros (diarios por persona).
- » **La calidad:** exige que el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre (no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas) ([T-740/2011, Corte Constitucional](#)).

Tomando en consideración, lo señalado por la Corte Constitucional, así como las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, este trabajo se apoya en los estudios realizados a los cuerpos de agua de San José del Playón y La

Suprema, para evidenciar seguidamente la materialización de estos parámetros y la efectiva protección de este derecho humano a las comunidades mencionadas.

5. Estudio y análisis de los cuerpos de agua del embalse de Arroyo Grande o San José de Playón y La Suprema

Como se ha venido planteando, en la subregión de los Montes de María, especialmente en las comunidades de San José del Playón y Matuya, se presentan diversas tensiones asociadas a la presencia y expansión del monocultivo de palma de aceite, llevando a serias disputas por el agua, como recurso productivo, pero también como derecho fundamental de las comunidades. Lo que ha llevado a la agudización de conflictos entre los intereses de palmicultores y de los miembros de estas comunidades.

En el territorio de las comunidades de San José del Playón y Matuya las dos principales fuentes hídricas son el Embalse San José de Playón y la Represa La Suprema, siendo el primero, el cuerpo de agua con mayor volumen, mientras que la segunda es mucho más pequeña. Ambos cuerpos de agua se ven alimentados por una serie de arroyos, recibiendo agua de estos, tanto en épocas de sequía como en temporadas lluviosas, lo que genera escenarios desfavorables, pues los arroyos arrastran materia orgánica y sólidos, contaminando de esta forma a ambas represas.

Cuando las lluvias son abundantes, las presas que todo el tiempo se encuentran controlando el caudal, se ven desbordadas causando emergencias en las proximidades de los cuerpos de agua y generando pérdidas en cultivos y ganadería, mientras que, en el caso contrario, cuando se presentan sequías, los embalses son cerrados acaparando toda el agua para los sembradíos de palma de aceite, limitando el acceso a los otros cultivos y disminuyendo el poco recurso disponible para el consumo de la población.

Durante las épocas de sequía cuando el agua es acaparada para el cultivo de palma los habitantes de estas comunidades sufren desabastecimiento del recurso, lo que trae como consecuencia otra serie de dificultades como problemas de salud relacionados con la falta de higiene, y esta, a su vez, derivada de la ausencia de agua.

La población de estas comunidades ha llevado a cabo acciones ante diferentes entes solicitando la intervención y vigilancia del acceso a los cuerpos de agua, sin que a la fecha este derecho se vea garantizado.² Es precisamente este contexto el que obliga a la realización del presente trabajo y especialmente del estudio que pretende estimar el estado del agua, producto de la actividad humana derivada del cultivo de palma de aceite y la calidad del líquido en los embalses para el consumo humano.

Así las cosas, se llevó a cabo el estudio y análisis de los cuerpos de agua ubicados en las proximidades del embalse de Arroyo Grande o San José de Playón, considerando los cuerpos de agua que convergen y descargan en él, siendo estos los arroyos Huamanga, Camarón, Santo Domingo y Cayeco, además de los arroyos El Viento, Fangal y Armenia, que vierten en la represa La Suprema (ver tabla 1). El estudio se realizó el 19 de mayo de 2022 durante la temporada inicial de lluvias, incluyendo la toma de muestras que tenía como objetivo el determinar el grado de afectación del cultivo de palma en las diferentes fuentes de agua anteriormente mencionadas.

El estudio comprendió el análisis de factores físico-químicos como temperatura, pH, conductividad, oxígeno disuelto, turbidez, sólidos suspendidos totales, sólidos totales, Demanda bioquímica de oxígeno a los 5 días (DBO5), Demanda química de oxígeno (DQO), amonio, nitratos, fosfatos, detergentes, sulfuros, clorofila a, glifosato, coliformes totales, *Escherichia Coli*.

² Acción popular interpuesta por el Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativo (ILSA) en apoyo a miembros de la comunidad, en contra de las autoridades locales y nacionales responsables de la garantía del derecho al agua potable y saneamiento básico. La sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar, sala de decisión 003, en sentencia del 29 de enero de 2014, declara vulnerados los derechos colectivos a un ambiente sano, acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y acceso a servicios públicos (acueducto, alcantarillado y saneamiento básico) y ordena a que en el término de seis meses el municipio de María La Baja adelante las actuaciones para garantizar el acceso a agua potable y alcantarillado al municipio.

Tabla 1. Codificación de las muestras tomadas el 19 de mayo del 2022

Lugar de muestreo	Sitio de muestreo	Código	localización	Matriz
Represa de Playón	Punto de captación agua sistema de riego	RP-1	9°52'31.70"N 75°19'33.30"O	Agua Superficial
	Zona central represa	RP-2	9°52'31.80"N 75°18'3.60"O	
	Ay. Huamanga	RP-3	9°52'12.50"N 75°17'7.40"O	
	Ay. Camarón	RP-4	9°51'18.80"N 75°17'41.50"O	
	Ay. Santo Domino de Mesa	RP-5	9°50'40.20"N 75°18'13.10"O	
	Ay. Cayeco	RP-6	9°50'42.90"N 75°19'57.10"O	
Represa La Suprema	Ay. El Viento	RP-7	9°54'55.30"N 75°18'29.40"O	
	Ay. Fangal	RP-8	9°55'25.00"N 75°18'14.90"O	
	Ay. Armenia	RP-9	9°55'39.00"N 75°18'30.90"O	
	Punto de captación PTAP María La Baja	RS-1	9°55'37.00"N 75°18'35.60"O	
	Zona cultivos de Tilapias	RS-2	9°55'30.90"N 75°18'35.00"O	

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de calidad de agua realizado.

Durante los estudios, como se observa en las tablas 2 y 3, para ambas represas, se encontraron valores de pH mayores a 4,5, lo que permite que los cuerpos de agua cumplan con el criterio mínimo establecido en el Decreto 1076 del 2015, asimismo, estos valores también se encontraban bajo 9, cumpliendo con la solicitud del valor máximo para el consumo de agua en humanos contenido en el mismo Decreto.

Por su parte, la resolución 2115 de 2007, establece los criterios y valores límite para la conductibilidad, que es la capacidad que tiene el agua para conducir

corrientes eléctricas a través de los iones disueltos en sí, generalmente los iones más positivos son sodio (Na⁺), potasio (K⁺), magnesio (Mg⁺²) y calcio (Ca⁺²), siguiendo esta referencia, los resultados obtenidos en los estudios a las muestras en ambas represas arrojaron resultados con cierto grado de homogeneidad, oscilando entre los 200 y 300 $\mu\text{S}/\text{cm}$, los cuales son inferiores al límite superior de 1000 $\mu\text{S}/\text{cm}$. Esto quiere decir que en el agua se encuentran iones positivos, pero en cantidades por debajo de los límites máximos señalados.

Tabla 2. Comparación resultados de la represa San José de Playón con la norma colombiana

Parámetros	Unidades	Represa San José de Playón						Norma			
		RP-1	RP-2	RP-3	RP-4	RP-5	RP-6	Decreto 1076 de 2015			Res 2115/2007
								*Art 2.2.3.3-9.3	**Art 2.2.3.3-9.4	***Art 2.2.3.3-9.10	
pH (S)	Unidades	7,72	7,87	7,38	7,19	7,15	7,03				
pH (M)	Unidades	6,33	7,6	-	7,09	7,15	-				
pH (F)	Unidades	6,28	6,64	-	6,68	6,9	7,16	5,0 - 9,0	6,5 - 8,5	4,5 - 9,0	6,5 - 9,0
Cond (S)	$\mu\text{S}/\text{cm}$	227	238	256	233	230	223	-	-	-	1000

Parámetros	Unidades	Represa San José de Playón						Norma			Res 2115/2007
		RP-1	RP-2	RP-3	RP-4	RP-5	RP-6	Decreto 1076 de 2015			
								*Art 2.2.3.3.9.3	**Art 2.2.3.3.9.4	***Art 2.2.3.3.9.10	
Cond (M)	µS/cm	273	236	-	233	230	-	-	-	-	1000
Cond (F)	µS/cm	266	276	-	250	231	223	-	-	-	1000
O.D. (S)	mgO ₂ /l	7,35	7,71	5,53	5,85	5,35	5,48				
O.D. (M)	mgO ₂ /l	0,27	4,15	-	5,41	5,31	-				
O.D. (F)	mgO ₂ /l	0,27	0,12	-	3,18	4,45	5,05	-	-	4	-
Amonio	mg/L	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	1	1	-	-
Fosfatos	mg/L	<0,20	<0,20	<0,20	<0,20	<0,20	<0,20	-	-	-	0,5
Nitratos	mg/L	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	10	10	-	10
Turbiedad	UNT	5	4,9	3,6	3,2	3,9	2	-	10	-	2
Glifosato	µg/L	<0,05	-	-	-	-	-				10
C. fecales (E. Coli)	NMP/100mL	1	<1	1	2	2	2	-	-	-	0
C. Totales	NMP/100mL	1870	200	980	1060	630	310	20000	1000	-	0

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de calidad de agua realizado.

Tabla 3. Comparación de los resultados de la represa La Suprema con la norma colombiana

Parámetros	Unidades	Represa La Suprema					Norma			Res 2115/2007
		RS-1	RS-2	RP-7	RP-8	RP-9	Decreto 1076 de 2015			
							*Art 2.2.3.3.9.3	**Art 2.2.3.3.9.4	***Art 2.2.3.3.9.10	
pH (S)	Unidades	7,15	7,22	7,19	7,26	7,07				
pH (M)	Unidades	-	6,92	-	-	-				
pH (F)	Unidades	6,78	6,46	6,56	-	-	5,0 - 9,0	6,5 - 8,5	4,5 - 9,0	6,5 - 9,0
Cond (S)	µS/cm	240	240	244	237	239	-	-	-	1000
Cond (M)	µS/cm	-	240	-	-	-	-	-	-	1000
Cond (F)	µS/cm	240	247	223	-	-	-	-	-	1000
O.D. (S)	mgO ₂ /l	6,51	6,65	2,45	7,96	6,4				
O.D. (M)	mgO ₂ /l	-	0,93	-	-	-				
O.D. (F)	mgO ₂ /l	0,3	0,38	0,43	-	-	-	-	4	-
Amonio	mg/L	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	1	1	-	-
Fosfatos	mg/L	<0,20	<0,20	<0,20	<0,20	<0,20	-	-	-	0,5
Nitratos	mg/L	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	<0,05	10	10	-	10
Turbiedad	UNT	2,9	3,7	2,1	2,4	3,3	-	10	-	2
Glifosato	µg/L	<0,05	-	-	-	-				10
C. fecales (E. Coli)	NMP/100mL	8,4	3,1	2	8,5	1	-	-	-	0
C. Totales	NMP/100mL	2460	410	1080	1100	5460	20000	1000	-	0

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de calidad de agua realizado.

Por su parte, como se observa en la tabla 4, el análisis del oxígeno disuelto no arroja resultados alentadores, pues si bien al analizar la estratificación de los

cuerpos de agua, tomando muestras en los puntos RP1 y RP2 (ver tabla 4), siendo ambos puntos en la represa de San José de Playón, en el punto de capta-

ción y en el centro de la represa, respectivamente, en los primeros cuatro metros se dan valores entre los 6 y 8 mgO₂/L, y por debajo de los cuatro metros se da

una abrupta disminución hasta valores inferiores a 1 mgO₂/L.

Tabla 4. Perfil de oxígeno disuelto en la represa San José de Playón

Profundidad (m)	Hora	Perfil de Oxígeno Disuelto Represa San José de Playón									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RP-1	12:20	7,35	6,83	6,61	6,3	0,57	0,32	0,29	0,28	0,27	0,27
RP-2	11:00	7,71	6,7	6,14	4,15	0,55	0,13	0,12	0,12	-	-

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de calidad de agua realizado.

La ausencia de oxígeno disuelto en un cuerpo de agua no permite que haya vida acuática de ningún tipo, ni animal ni vegetal. En el caso de la represa de San José de Playón, en los puntos de toma de muestra mencionados, este abrupto cambio en la columna de oxígeno se puede explicar a partir de los procesos biológicos asociados a la luz solar, pues al ser un cuerpo de agua con gran cantidad de sólidos suspendidos, los procesos relacionados con la fotosíntesis se ven afectados por la falta de luz, razón por la cual, los estratos medios y bajos de la represa de San José de Playón no son aptos para la vida acuática. Siguiendo con esta línea, se encuentra que, por el contrario, en los arroyos que alimentan la represa de Playón, los valores de oxígeno disuelto son variables, pero generalmente aptos para la vida acuática.

Por otro lado, las condiciones de oxígeno disuelto en la represa de La Suprema son bastantes preocupantes, ya que, a un metro de profundidad, aguas superficiales, en los puntos RS-1, RS-2, RP-8 Y RP-9 se encuentra entre 6,51 y 7,96, pero en el RP-7 está en 2,45, mientras que a 2 metros de profundidad arrojan valores por debajo de 1, mostrando una insuficiente oxigenación del recurso, lo que a su vez deja este medio sin condiciones aptas para la vida acuática.

Otro aspecto relevante analizado en el marco del estudio fue la estimación de contenidos de materia orgánica contaminante, considerando los parámetros para Demanda bioquímica de oxígeno a los 5 días (DBO₅), Demanda química de oxígeno (DQO), Coliformes y *Escherichia Coli*. Al respecto de esto, se obtuvieron resultados de 3,62 y 5,49 mg/L para DQO, lo que se traduce en una concentración moderadamente contaminante. Los demás parámetros tam-

bién cuentan con concentraciones moderadas, y se evidencia que estas concentraciones son suministradas a los cuerpos a través de la alimentación de los arroyos. Lo que enciende las alarmas puesto que el agua al consumirse de manera directa por parte de la población, sin ser sometida a un proceso previo de potabilización, contiene materia orgánica contaminante que puede generar afecciones a la salud.

Posteriormente, se calcula el ICA (Índice de Calidad del Agua), por medio del programa NSF Water Quality Index Calculator del U.S. Water Research Center, esto con el fin de que sea más fácil, ágil y preciso el hecho de comunicar el estado global de la contaminación del agua. El ICA define el grado de calidad de un cuerpo de agua determinado, pretendiendo de esta forma reconocer los problemas de contaminación.

En ese sentido, las aguas clasificadas como excelentes y buenas pueden presentar una alta diversidad de vida acuática y son apropiadas para la toma de agua luego de un proceso de potabilización. Las de características medias o promedio, generalmente poseen menos diversidad de organismos acuáticos y presentan crecimiento de algas. Aquellas aguas que caen dentro de la clasificación mala soportan una baja diversidad de vida acuática y probablemente experimenten problemas de contaminación. Las aguas dentro de la categoría de pobre o muy mala, solo pueden soportar un número limitado de organismos acuáticos, pudiendo esperarse que tengan grandes problemas de calidad. Normalmente no se consideran aceptables para actividades que involucren el contacto directo con ella.

Tabla 5. Resultados del cálculo del ICA en las estaciones evaluadas

Lugar Muestreo	Estación	ICA	Calidad
Represa San José de Playón	RP1-S	89	Buena
	RP1-F	70	Medio
	RP2-S	89	Buena
	RP2-F	74	Buena
Ay. Huamanga	RP-3	88	Buena
Ay. Camarón	RP-4	80	Buena
Ay. Santo Domingo	RP-5	84	Buena
Ay. Cayeco	RP-6	86	Buena
Represa La Suprema	RS1-S	85	Buena
	RS1-F	67	Medio
	RS2-S	87	Buena
	RS2-F	68	Medio
Ay. El Viento	RP-7	70	Medio
Ay. Fangal	RP-8	87	Buena
Ay. Armenia	RP-9	86	Buena

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de calidad de agua realizado.

Basados en los resultados del cálculo del ICA, se observa en varios puntos una calidad de agua “buena”, lo que quiere decir que debe pasar por proceso de tratamiento previo para su consumo, sin embargo, en los niveles medio y fondo de la represa San José de Playón y La Suprema, la calidad de agua es media, lo que se debe a las bajas concentraciones de oxígeno disuelto, y a las altas concentraciones de Coliformes totales y *Escherichia Coli* en las dos represas.

Estos aspectos pueden llevar a que la comunidad presente problemas de salud como diarrea, infecciones urinarias, enfermedades respiratorias, problemas en la piel, hasta infecciones en la sangre, por el consumo o contacto directo de aguas contaminadas, causando en algunos casos la muerte.

De acuerdo con los resultados arrojados por el estudio, la calidad del recurso hídrico presente en los cuerpos de agua analizados no es conforme con los parámetros esperados ni con la forma en la que lo ha entendido la Corte Constitucional, al señalar que esta debe “ser salubre” (T-740/2011, Corte Constitucional), tal como se discutirá en el siguiente apartado.

6. Garantía del Derecho Humano al agua de las comunidades de San José del Playón y La Suprema

De acuerdo con los parámetros definidos por la Corte Constitucional (disponibilidad, accesibilidad y calidad) y teniendo en cuenta cada una de las afec-

taciones a las fuentes hídricas ocasionadas de manera directa o indirecta por la expansión de cultivos de palma de aceite en las comunidades étnicas de San José del Playón y La Suprema se evidencia una vulneración del derecho al agua, especialmente en sus dimensiones de accesibilidad y calidad, que se explica con fundamento en lo siguiente:

En relación con la **Disponibilidad** del recurso, entendida como “el abastecimiento de agua continuo y suficiente para los usos personales y domésticos”, se advierte una vulneración, pues este abastecimiento se da forma irregular e insuficiente, al no garantizarse un abastecimiento autónomo del recurso a través de alguna red de suministro, sino que genera la obligación en las personas de procurarse el suministro de manera informal, recogiendo agua en tanques en los pocos cuerpos de agua disponibles. En ese sentido, la cantidad del recurso está limitada por la capacidad de transporte y almacenamiento que pueda tener cada persona y por la accesibilidad en ese momento.

Por su parte en lo relativo a la **Accesibilidad**, se advierte uno de los escollos más importantes, pues la accesibilidad física del recurso se ha visto seriamente comprometida a causa de las dinámicas territoriales generadas por la presencia de los monocultivos. Una de esas dinámicas es la privatización de los pozos naturales y ojos de agua, que subsisten

a pesar del calentamiento global ([Entrevista a líder comunitario de San José del Playón, 2022](#)). Es decir, que los pocos ojos de agua que no han sido secados por el cambio climático, también agudizado por la tala de bosques y cambios en el uso del suelo producto de la agroindustria en la zona, ahora son privatizados por encontrarse en fincas dedicadas a estos cultivos, lo cual es reflejado en la restricción del tránsito comunitario hacia la ubicación física de estos cuerpos de agua por parte de grupos de vigilancia privados financiados por empresarios palmeros con intereses sobre el recurso ([Entrevista joven líder comunitario de San José del Playón, 2021](#)).

Adicionalmente, se compromete la accesibilidad, especialmente en las épocas de sequía, pues el poco recurso disponible (ubicado en las represas) se destina inequitativamente por parte de la administración del Distrito de Riego de María La Baja (llevada a cabo por palmicultores), hacia los cultivos de palma, dejando niveles muy precarios de agua en la represa, lo que pone constantemente en riesgo las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad.

En ese sentido, las dinámicas asociadas a la gestión territorial de los recursos de estas comunidades desde el ingreso de los monocultivos han ido generando serias dificultades en la disponibilidad y accesibilidad del agua, llevando a un escenario en el que solo cuentan con una fuente de agua posible para abastecerse, que son los embalses de Playón y La Suprema. Sin embargo, cuando la única fuente de agua disponible no cumple con los parámetros de calidad necesarios, se advierte otra forma más de vulneración del derecho, que complejiza y que evidencia además las maneras en las que el monocultivo afecta directa o indirectamente a la población.

De este modo, en relación con la **Calidad** de la poca agua disponible, se evidencia cómo el estudio técnico realizado que arrojó resultados alarmantes, pues si bien, en algunos puntos de acuerdo con el cálculo del Índice de Calidad de Agua (ICA), esta es “buena”, no puede ser consumida de forma directa sin un mínimo tratamiento. Adicionalmente a ello, arrojó un estado de calidad de agua “medio” para ciertos puntos en los que las condiciones actuales del agua no son aptas para el consumo humano y pueden ocasionar enfermedades gastrointestinales y de la piel, debido a la baja cantidad de oxígeno y la

presencia considerable de coliformes totales y otras bacterias, como ha sido mencionado en varias oportunidades por parte de miembros de estas comunidades, frente a casos ocurridos tanto en personas adultas como en niñas y niños.

Si bien la presencia del monocultivo y agroquímicos no está derivando en una contaminación en el agua por encima de los niveles permitidos normativamente, de manera indirecta si exacerba las afectaciones, pues limita la disponibilidad y accesibilidad del recurso por parte de la población con parámetros de dudosa calidad.

Esto incluso explica los sucesos que han ocurrido dentro del territorio debido a la ingesta humana del líquido disponible en estas comunidades, entre ellos la muerte de varios niños y niñas y las enfermedades adquiridas por algunas mujeres.

Murieron todos los peces de las aguas y a nosotros como en el 2012 con los racimos (de palma) que tumbaban por aquí caían al agua también se nos murieron todos los peces (...) ya nosotros teníamos muchos muertos, así, todos los años se morían cuatro (4), cinco (5) niños con ese tema. ([Entrevista joven lideresa comunitaria de San José del Playón, 2021](#)).

A rango general, más que todo desde Matuya hacia acá, donde carecen del acceso al agua potable, porque es que aquí también, digamos muchas personas que se bañan allí en la terraza les produce rasquiña, entonces yo esa agua no la puedo tocar, porque de una vez échele, entonces también se ha demostrado que muchas mujeres han tenido también enfermedades e infecciones vaginales porque muchas van allá también a lavar y es tan directo eso. ([Entrevista joven líder comunitario San José del Playón, 2021](#)).

De otro lado, es propicio traer a colación que la contaminación y falta de acceso al agua no es un asunto aislado, sino que ha sido expuesto y debatido en diferentes escenarios por líderes comunitarios que intentan generar un cambio a favor de la población. Así las cosas, hace algunos años se expuso ante las autoridades judiciales la problemática y gracias a ello el Tribunal Administrativo de Bolívar, en Sentencia del 29 de enero de 2014, reconoció validez a un informe donde se demuestra que los cuerpos de

agua en María La Baja “no son aptos para el consumo humano al no cumplir con los estándares microbiológicos y fisicoquímicos requeridos para considerar la viable sanitariamente” y, en tal virtud, declaró vulnerados los derechos colectivos asociados al goce de un medio ambiente sano de los habitantes de María La Baja, además, en la misma providencia se ordenó a la administración municipal realizar ciertas tareas en pro de disminuir el peligro, no obstante, los participantes de las entrevistas fueron enfáticos y reiterativos manifestando la desidia de las autoridades municipales para solucionar los problemas relacionados con el acceso al agua.

En esta medida, resulta necesario resaltar y visibilizar la vulneración de este derecho y la inacción de las autoridades municipales tendientes a contrarrestar la problemática abordada, tomando como guía la aplicación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), desarrollados por la Corte Constitucional de Colombia ([Sentencia T-025/2004](#); [Auto 331 de 2019](#); [Auto 116 de 2008](#)), como parámetros que permiten establecer si el accionar de los actores políticos ha sido efectivo en la solución, por lo menos parcial, de las afectaciones al derecho al agua.

Al respecto es importante señalar que, si bien estos indicadores se desarrollaron especialmente para atender la situación de orden público de la población desplazada, no por ello se limitan al determinado tema, antes bien, los mismos pueden ser utilizados para el análisis de la efectividad de cualquier acción estatal que pretenda fines concretos para el beneficio de poblaciones fuertemente golpeadas por el conflicto armado interno, como es el caso de María La Baja ([Arango, 2016](#)).

De manera específica, estos indicadores consagran que, para lograr un goce pleno y efectivo de derecho, es necesario garantizar condiciones asociadas a la cobertura del mayor número de hogares posibles, bajo la óptica del respeto al principio de igualdad y la prohibición de tratos discriminatorios. Así mismo, se establece que el actuar de las entidades territoriales debe ser coordinado y enfocado a la obtención de resultados, a través de la asignación presupuestal del mayor número de recursos, lo cual no está siendo acatado en las comunidades de San José del Playón y La Suprema.

Así las cosas, la información obtenida pone de

presente dinámicas de despojo, acaparamiento, privatización y daño ambiental las cuales derivan en afectaciones flagrantes al derecho fundamental al agua en su dimensión de calidad y accesibilidad, en el marco de una comunidad fuertemente golpeada por el conflicto armado, no solo por la violación de los mínimos de protección del derecho al agua y conexos, sino también por la falta de implementación de políticas públicas coherentes y coordinadas a cargo de las instituciones estatales, lo que se evidencia en la falta de implementación, a la fecha, de acciones que ejecuten lo ordenado en la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar en 2014.

7. Conclusiones

Se concluye que el ingreso y la expansión de la palma aceitera en los corregimientos de San José del Playón y La Suprema ha limitado la cantidad de agua disponible para cubrir las necesidades básicas de las comunidades étnicas y campesinas, debido a la masiva utilización de este recurso en la producción de palma y su consecuente privatización.

Por tal motivo, las comunidades étnicas y campesinas se han visto obligadas a subsistir con la limitada cantidad de agua que los palmicultores decidan no utilizar y destinar al riego de los monocultivos, no obstante, los resultados de un estudio técnico realizado en el marco de esta investigación sobre los parámetros físico-químicos y sanitarios del agua disponible en San José del Playón y La Suprema demuestran que incluso de esa poca agua que queda disponible no es posible abastecerse, pues las condiciones actuales no son aptas para el consumo humano y ocasionan enfermedades gastrointestinales y de la piel, debido a la baja cantidad de oxígeno y la presencia considerable de coliformes totales y otras bacterias.

En este sentido, al contrastar el panorama actual del agua en los corregimientos de San José del Playón y La Suprema con los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional de Colombia sobre el derecho al agua, se evidencia la vulneración en todas las dimensiones de este derecho. Sumado a esto, la escasa gestión de las autoridades departamentales en aras de disminuir la problemática descrita, refleja una omisión a las obligaciones que deberían derivarse de la garantía de este derecho.

Así las cosas, resulta necesario exigir a las autoridades municipales la creación de políticas públicas que permitan un cambio en el modelo de distribución del recurso hídrico en los corregimientos de San José del Playón y La Suprema, a la vez que se implementen los estudios técnicos y las medidas pertinentes para disminuir el nivel de contaminación presente en los cuerpos de aguas que se encuentran en el municipio de María La Baja, en aras de garantizar los mínimos niveles de calidad y accesibilidad de este derecho.

8. Referencias

- Acosta, J. G., & Puello, A. (2019). Cooperación internacional y formalización de la propiedad rural en Mahates - Bolívar: Proyecto Piloto de Tierras. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 6(2), 108-132. <https://doi.org/10.21500/23825014.4534>
- Aguilera, D. M. (2014). La economía de los Montes de María. *Revista Economía & Región*, 8 (1), 91-141. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economia-region/article/view/64>
- Arango, R. (2016). *Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4743-realizando-los-derechos-su-filosofia-y-practica-en-america-latina-coleccion-constitucion-y-derechos>
- Arrieta, R., Marún, K., & Medina, R. (2016). Proyectos agroindustriales y monocultivos en los Montes de María – Bolívar desafíos para el posconflicto y la territorialización de la paz. *Pluriverso*, 1(7), 95-115. <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/Pluriverso/article/view/319>
- Comisión de la verdad de Colombia. (2022). *Informe Final, Hallazgos y recomendaciones* Bogotá, Colombia. <https://www.comisiondelaverdad.co/>
- Coronado, S., & Dietz, K. (2013). Controlando territorios, reestructurando relaciones socio-ecológicas: la globalización de agrocombustibles y sus efectos locales, el caso de Montes de María en Colombia. *Revista Iberoamericana*, 13(49), 93-115. <https://doi.org/10.18441/ibam.13.2013.49-93-115>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004, 22 de enero). *Sentencia T-025 de 2004*. M. P: Manuel Cepeda Espinoza. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011, 3 de octubre). *Sentencia T-740 de 2011*. M. P: Humberto Antonio Sierra Porto. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>
- Gómez, A. (2010). *Palma de aceite y Desarrollo Local: Implicaciones en un territorio complejo* [tesis de maestría, Universidad Javeriana, de Bogotá]. https://www.academia.edu/215087/Palma_de_aceite_y_desarrollo_local_Implicaciones_en_un_territorio_complejo
- Gómez, S., Castillo, M., Agámez, A., Zabaleta, L., & Roa, J. (2018). La Educación Sanitaria fundamentada en la Metodología PHAST como eje fundamental en los planes de Saneamiento Básico. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 113-127. <https://doi.org/10.21500/23825014.3917>
- Menco, D. (2011). Palma aceitera y la seguridad alimentaria en María La Baja, Montes de María. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. <https://goo.gl/j7quOD>
- Ministerio de Agricultura, (Agronet). (2019). *Anuario estadístico del sector agropecuario*. <https://www.agronet.gov.co/estadistica/paginas/home.aspx>
- Ministerio de Agricultura, (Agronet) (2021). *Cadena de palma de aceite, Indicadores e Instrumentos Primer Trimestre 2020*. <https://sioc.minagricultura.gov.co/Palma/Documentos/2020-03-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015, 26 de mayo de 2015). *Decreto 1076 del 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible*. Diario oficial No. 49523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>
- Ministerio de la Protección Social Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007, 22 de junio de 2007). *Resolución 2115 de 2007. Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano*. Diario Oficial No. 46.679. <https://minvivienda.gov.co/normativa/resolucion-2115-2007>
- Ojeda, D., Petzl, J., Quiroga, C., Rodríguez, A., & Rojas, J. (2015). Paisajes del despojo cotidiano: acaparamiento de tierra y agua en Montes de María, Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (54), 107-119. <http://dx.doi.org/10.7440/res54.2015.08>

- Organización de los Estados Americanos. (2007, 5 de junio). *Carta Social de las Américas: Renovación del Compromiso Hemisférico del Combate a la Pobreza en la Región*. Cuarta sesión plenaria. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5837.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2007, 5 de junio). *Resolución AG/RES.2349 (XXXVII-O/07)*. Cuarta sesión plenaria. http://www.oas.org/dil/esp/ag-res_2349_xxxvii-007.doc#:~:text=RESUELVE%3A,una%20vida%20con%20dignidad%20humana.
- Organización de los Estados Americanos. (2012, 5 de junio de 2012). *Resolución AG/RES. 2760 (XLIII-O/12)*. Cuarta sesión plenaria. <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/elpg/resources/ag2760.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto para firmas, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Organización de Naciones Unidas. (2002). *Observación General N° 15, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas*. <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional#:~:text=El%20agua%20es%20un%20recurso,realizaci%C3%B3n%20de%20otros%20derechos%20humanos>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad*. <https://goo.gl/ykdhPf>
- Quiroga, C., & Vallejo, D. (2019). Territorios de agua: infraestructura agrícola, reforma agraria y palma de aceite en el municipio de María la Baja (Bolívar). *Revista colombiana de antropología*, 55(1), 59-89. <https://doi.org/10.22380/2539472X.570>
- Tribunal Administrativo de Bolívar, Colombia. (2011). *Sentencia en expediente 13001-33-31-006-2011-00755-00*. M.P.: Hirina Meza Rhénals.

La protección de los derechos humanos frente a la sostenibilidad fiscal: balance y perspectivas críticas en la lucha contra el cambio climático*

The Protection of Human Rights Against Fiscal Sustainability: Balance and Critical Perspectives in the Fight Against Climate Change

Kevin David Hernández Paternina,¹ Yohelis Andrea Torres Caro² & Miguel Antonio Morón Campos³

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: febrero 12 de 2023

Revisado: marzo 27 de 2023

Aceptado: mayo 30 de 2023

Autores

¹ Abogado de la Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena. Miembro activo del Grupo de Investigaciones en Derecho, Relaciones Internacionales y Ciencia Política GIDERIC de la misma universidad.

Correo electrónico: kevin141101@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-3942-3972>

² Abogada de la Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena. Miembro activo del Grupo de Investigaciones en Derecho, Relaciones Internacionales y Ciencia Política GIDERIC de la misma universidad.

Correo electrónico: and.rea-torres@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-1391-1559>

³ Abogado penalista y criminólogo, magister en conflicto social y construcción de paz. Profesor invitado de la especialización en ciencias penales y criminológicas y de la Maestría en Derecho de la Universidad de Cartagena. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no son vinculantes a ninguna de las instituciones y organizaciones con las que tiene o ha tenido un vínculo laboral.

Correo electrónico: miguelmoron.campos@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3891-4310>

Cómo citar:

Hernández Paternina, K. D., Torres Caro, Y. A. & Morón Campos, M. A. (2023). La protección de los derechos humanos frente a la sostenibilidad fiscal: balance y perspectivas críticas en la lucha contra el cambio climático. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 21-29
DOI: [10.21500/23825014.6324](https://doi.org/10.21500/23825014.6324)

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo analizar las implicaciones del principio de sostenibilidad fiscal mediante el incidente de impacto fiscal en decisiones judiciales proferidas por las altas cortes colombianas. Para ello se exploran las conexiones y problemas de este escenario frente a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la lucha contra el cambio climático en Colombia. En concreto, se realiza una aproximación crítica del rol que tiene la Corte Constitucional frente a los alcances del principio de sostenibilidad fiscal e incidente de impacto fiscal, teniendo en cuenta conceptos y argumentos desde los estudios de gobernanza internacional y la jurisprudencia constitucional. Apelando a una estrategia metodológica en la que se asume al Derecho como una institución social, donde sus marcos descriptivos y explicativos son maleables e incluso contradictorios al momento de sus usos y aplicaciones. El trabajo asume una postura en la que la Corte Constitucional de Colombia tiene un rol central en la garantía y defensa de derechos, especialmente como guardiana de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, frente a eventuales medidas o políticas que vayan en detrimento de estos desde los usos del principio de sostenibilidad fiscal e incidente de impacto fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano.

Palabras clave: Sostenibilidad fiscal; incidente de impacto fiscal; gobernanza internacional ambiental; derechos ambientales; jurisprudencia constitucional.

Abstract

This work aims to analyze the implications of the principle of fiscal sustainability through the incident of fiscal impact in judicial decisions issued by Colombian High Courts. To this end, the connections and problems of this scenario regarding the protection of economic, social, cultural, and environmental rights in the fight against climate change in Colombia are explored. Specifically, a critical approach is made to the role of the Consti-

 OPEN ACCESS



* Este Trabajo es el resultado de un ejercicio de investigación que fue presentado en el // *Coloquio Internacional de Políticas Públicas y Derechos Humanos*, realizado en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), en el mes de septiembre del 2022.

tutional Court in relation to the scope of the principle of fiscal sustainability and fiscal impact incident, by taking into account concepts and arguments from international governance studies and constitutional jurisprudence. Appealing to a methodological strategy in which the law is assumed as a social institution, where its descriptive and explanatory frameworks are malleable and even contradictory at the time of its uses and applications, this work takes a position in which the Constitutional Court of Colombia has a

central role in the guarantee and defense of rights, especially as guardian of social, economic, cultural, and environmental rights, against possible measures or policies that are detrimental to these from the uses of the principle of fiscal sustainability and fiscal impact incident in the Colombian legal system.

Keywords: Fiscal Sustainability; Fiscal Impact Incident; International Environmental Governance; Environmental Rights, Constitutional Jurisprudence.

1. Introducción

En esta investigación se analiza la implementación del principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, introducidos en nuestro ordenamiento jurídico en la reforma constitucional de 2011, a través del acto legislativo 03, como una barrera a la eficaz protección y materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población, entendidos estos como verdaderos derechos humanos; por lo que es necesario plantearse el siguiente interrogante: ¿se garantiza la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en las decisiones judiciales proferidas por las altas cortes colombianas cuando se aplica el principio de sostenibilidad fiscal e incidente de impacto fiscal?

Específicamente se analiza el caso de la protección de los derechos al medio ambiente y desarrollo sostenible, garantías claves para la consolidación de las estrategias, y del acceso a condiciones materiales de existencia, que permitan hacer frente a las consecuencias del cambio climático.

Por un lado, el principio de sostenibilidad fiscal establece parámetros de prudencia y medida con relación a la gestión presupuestal del Estado, mientras que el incidente de impacto fiscal busca modular, modificar o diferir los efectos de las sentencias de las altas cortes (principalmente de la Corte Constitucional) que conlleven consecuencias para las finanzas públicas. Por ende, las decisiones de las altas cortes que se traducen en medidas, servicios y programas en materia de políticas públicas sociales y medio ambientales terminan siendo limitadas.

Frente a este panorama, y en el marco de un Estado como el colombiano, donde se vive en un profun-

do “estancamiento estructural” debido a las precarias (o inexistentes) políticas públicas que aborden los problemas sociales urgentes, lo cual frustra la realización de los derechos contemplados en la Constitución, así como la labor de las Cortes, de proteger por vía judicial los derechos de la población, esencialmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por ello es necesaria y fundamental la construcción de políticas públicas que comprendan íntegramente las problemáticas sociales urgentes.

Además, se debe tener en cuenta que, en la actualidad, el cambio climático plantea muchos desafíos a los Estados que como Colombia presentan los mayores riesgos de afectación, razón por la que se deben crear estrategias enfocadas en el diseño de soluciones climáticas complejas y contextualizadas. Por lo tanto, una talanquera como las que suponen el principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal no solo van en contravía del goce efectivo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población, sino que además son contrarias a los esfuerzos que a escala internacional se vienen haciendo, principalmente, en la denominada *gobernanza climática internacional*.

El presente estudio se realiza partiendo de lo que la metodología de la investigación jurídica ha denominado análisis ideológico del derecho (Courtis, C., 2006), pues desde los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional en materia de defensa y protección de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como los marcos descriptivos sobre los estudios en gobernanza climática global, se interpretan los posibles problemas en los que la emergencia del principio de sostenibilidad fiscal mediante el incidente de impac-

to fiscal en decisiones judiciales, mina la garantía y el reconocimiento progresivo del derecho constitucional como instrumento de protección de derechos en escenarios donde resulta evidente una fractura de las relaciones sociales debido a conflictos de carácter cultural y ambiental.

Partiendo de lo anterior, puede considerarse que tal y como están configurados en el ordenamiento colombiano el principio de la sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, son incompatibles con una noción actual de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las políticas públicas. La visión de los derechos se distorsiona hasta el punto de que incluso ellos mismos se van a entender desde otras complejidades epistemológicas. Lo anterior, lleva a considerar necesaria una reivindicación de los derechos humanos para que se comprenda en un mismo sentido de derechos humanos a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de manera que su protección sea como verdaderos derechos humanos y, por ende, la creación de políticas públicas debe diseñar condiciones materiales de existencia para preservar la sostenibilidad ambiental y vivir dignamente, ya que en la actualidad se ven seriamente amenazados por la materialización de una forma de entender los principios económicos.

2. Metodología

Los resultados de investigación aquí presentados partieron de los presupuestos metodológicos y epistemológicos del análisis ideológico del derecho, el cual asume que las normas jurídicas, la jurisprudencia y dogmática “son manifestaciones ideológicas en el sentido de que encaran justamente modos de concebir y valorar áreas de la realidad social que, se supone, aquellas están destinadas a regular” (Curtis, C., 2006, p. 355).

En ese sentido, a partir de herramientas cualitativas propias de la investigación social, se emprendió un proceso de recolección de información documental relacionada con las normas que fundan el principio de sostenibilidad fiscal, así como el incidente de impacto sobre dicho tema; igualmente, el trabajo contó con la producción jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia ambiental y con producción intelectual ubicada en el campo del derecho

constitucional y los estudios de gobernanza climática global.

De esta manera, desde una mirada analítica, se problematizaron los presupuestos conceptuales y normativos introducidos por la reforma constitucional de 2011, a través del acto legislativo 03, en particular sobre las cuestiones relacionadas al principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, frente a los marcos descriptivos y axiológicos que la jurisprudencia constitucional colombiana ha construido en torno a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

3. Discusión de los resultados

El Acto legislativo 03 de 2011 establece el principio de sostenibilidad fiscal, reformando el artículo 334 de la constitución política, donde se definen una serie de mandatos para que las instituciones del Estado, de manera armónica y dentro de sus competencias, promuevan el alcance “de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”. Si bien se ha tenido el criterio de que la sostenibilidad fiscal supone un límite a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tal limitación no se consume por sí sola, pues el principio de sostenibilidad fiscal, por el contrario, busca la racionalidad económica del gasto público, lo cual no afectaría a la economía y se dejaría al Estado con mayores recursos y por ende disponibilidad para cumplir con los fines esenciales descritos en la carta magna.

En sentencia C- 288 de 2012 y C- 753 de 2013 de la Corte Constitucional se delimita el alcance de la sostenibilidad fiscal con respecto a la jurisprudencia de las altas cortes y las ramas del poder público, otorgando la calidad de criterio orientador al principio de sostenibilidad fiscal, tal orientación busca que no se excedan los estándares de gasto público por encima de los activos o ingresos que acumula el Estado con la finalidad de poder alcanzar los fines y garantías que este debe brindar en materia de derechos colectivos. Textualmente, reitera la Corte Constitucional que la sostenibilidad fiscal “debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica” (Corte Constitucional, C-322, 2021).

Sin embargo, la figura del incidente del impacto fiscal, la cual se incorpora para la materialización del

principio de sostenibilidad fiscal, es lo que restringe a la Corte y conlleva a disentir y suspender las decisiones que van inclinadas a garantizar los mínimos fundamentales de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por preponderar el criterio de sostenibilidad fiscal.

El incidente del impacto fiscal se encuentra taxativamente descrito en el artículo 334 de la Constitución Política y de conformidad con lo descrito en la Ley 1695 de 2013, consiste en un trámite de revisión fiscal por parte del procurador general de la nación o de uno de los ministros del Gobierno donde siempre estará el ministro de Hacienda y Crédito Público, luego una vez proferida la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma,¹ por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales. Esta revisión puede ser solicitada por demandantes y demandados, dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma, o el procurador general de la nación o uno de los ministros del Gobierno.

Así mismo, según la sentencia C- 288 de 2012, el principio de sostenibilidad fiscal se interpretará conforme al principio de progresividad, este último consiste en que las actuaciones del Estado avancen aún más en las garantías de derechos sociales por todos los medios posibles, incluyendo en su complejidad la legislación nacional, resoluciones administrativas y decisiones judiciales, además, el principio de progresividad implica la prohibición correlativa de regresividad, es decir, no se podrá garantizar en primera medida la garantía a un derecho social y luego menoscabar el nivel de protección que se le brindó. En otras palabras, el Estado se encuentra limitado y vedado para desproteger un derecho salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, el cual demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso. De esta manera, lo anterior eventualmente puede minar los alcances de protección y garantía de derechos fundamentales en escenarios judiciales/constitucionales, pues luego de reconocer mediante sentencia judicial la protección

¹ En sentencia C-870 de 2014, se admitió que el incidente de impacto fiscal proceda contra los autos que se profieren con posterioridad a las decisiones judiciales también a excepción de los autos que se expidan en materia de tutela o modifican los órdenes de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

a derechos colectivos, si eventualmente se presenta el incidente de impacto fiscal, puede suspender o modular la cobertura constitucional reconocida en dicho escenario.

En un Estado Social de Derecho, fundado bajo los derechos inalienables del ser humano, los valores y principios de una sociedad democrática, es de vital importancia que se haya creado una estructura socio política capaz de respaldar las garantías constitucionales, dirigida a la participación democrática, donde prima la soberanía del pueblo y complementado con el principio de la separación de poderes; con esto se intenta prever arbitramientos en la administración del Estado y así evitar que se pierda de vista sus fines esenciales.

Con la implementación del incidente de impacto fiscal ante el principio de separación de poderes, se transforman las relaciones existentes entre las ramas del poder público, pues desde la teoría constitucional clásica, promueve el control en conjunto de los poderes, evitando la concentración de estos, protegiendo así la libertad personal contra toda tiranía. Hoy día el principio es entendido como un balance o mutuo control de los órganos del poder público a causa de la compleja administración de los Estados modernos y Colombia no es la excepción. De esta manera, dicha herramienta, en función del órgano ejecutivo en la rama judicial, plantea nuevos escenarios de conflictos judiciales en donde pueden presentarse escenarios regresivos frente a la protección y garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En concordancia con lo expuesto hasta aquí y en el marco de un Estado como el colombiano, donde se vive en un profundo “estancamiento estructural”, la Corte Constitucional ha tenido un rol dinámico y protagónico en la conquista de derechos al medio ambiente y desarrollo sostenible, bajo una concepción proteccionista, tal ejemplo de ello, se puede encontrar en la sentencia de tutela 622 de 2016, en la que se le otorga personería jurídica al Río Atrato. Como fundamento y asentamiento de un precedente en materia de derechos bioculturales, la corte manifestó en esa decisión, que en los casos en donde se utiliza de forma intensiva y a grandes escalas diversos métodos de explotación forestal ilegales y de extracción minera que afectan la salud y los territorios,

principalmente de población vulnerable como lo son las comunidades étnicas, resulta de manera indispensable la garantía de los derechos en cuestión, para que se conserve y se haga un uso sostenible de las tierras donde se desarrollan dichas comunidades. Debido a lo anterior, el rol de la Corte Constitucional en un Estado Social de Derecho, donde a partir de sus decisiones tiene la posibilidad de crear y transformar escenarios sociales de reconocimiento, incluso legitimando las causas de movilización de movimientos sociales, lo cual supone una conquista para dichos colectivos, frente a la consolidación de garantías constitucionales para asegurar la plena inclusión social, política, medio ambiental y cultural de los habitantes menos favorecidos a la dinámica cotidiana de una sociedad.

Otro ejemplo evidente del rol garantista y creador de Derechos por parte de la Corte Constitucional es la sentencia de tutela 302 de 2017, después de una acción de tutela interpuesta frente a la dramática situación de muertes de niños y niñas a causa de la desnutrición en La Guajira. La Corte Constitucional logró reconocer el estado de inconstitucionalidad en La Guajira y ordenó, por medio de dicha decisión, reparar los daños y garantizar los derechos fundamentales frente a los problemas de agua potable, soberanía alimentaria, acceso a salud y movilidad y participación de la comunidad Wayuú en la toma de decisiones. Así pues se convocó a entidades gubernamentales competentes para la implementación de acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos afectados en la comunidad. De esta manera, la decisión plantea una ruta de acción para el desarrollo de esta zona del país, siendo el reflejo de que la Corte Constitucional está actuando de manera vinculante contra el estancamiento social y estructural que históricamente ha padecido La Guajira, lo cual reafirma su rol de guardiana de la constitución, y por ello el Estado en su obligación de garantizar los derechos fundamentales de los habitantes en las zonas históricamente abandonadas debería iniciar “con la implementación de acciones normativas y la instrumentación de políticas públicas” (Rueda, J. & Vargas, R., 2021, p. 102).

Ahora bien, los esfuerzos internacionales en materia de protección del medio ambiente se recogen principalmente en la denominada gobernanza

climática internacional o gobernanza climática global. El más grande desafío que afronta la humanidad actualmente es la lucha contra el cambio climático, y al hablar de este se hace referencia a “una variación en el estado del tiempo atmosférico o en su variabilidad, con una persistencia de la misma durante un período prolongado, que abarca decenios o siglos” (Vannucchi, 2022, p. 119). Cabe mencionar que la lucha contra el cambio climático no solamente trasciende en lo ambiental, sino que implica un desafío político, económico e incluso cultural.

Cuando se hace referencia al término gobernanza global, se trata de “los flujos de interacción institucionalizados entre diversos actores internacionales y los procesos compartidos de construcción de sentido que apuntan a lograr una gestión coordinada de los procesos globales” (Kurt, C. & Pacheco, A., 2019, p. 55)

En términos generales, la gobernanza climática internacional se puede definir, según (Cognuck, S. & Numer, E., 2020), de la siguiente manera:

Son los procesos que se desarrollan a fin de generar acuerdos entre los países para promover y garantizar una acción ambiciosa ante el cambio climático y sus efectos. Las negociaciones en el marco internacional son importantes, porque definen los lineamientos que se deben seguir a nivel mundial bajo el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas y orientadas a garantizar un desarrollo sostenible (p. 23).

Esa gobernanza climática internacional tuvo su génesis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en la ciudad de Río de Janeiro en 1992. Se basa en el ambientalismo liberal, en el que su esquema normativo parte del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas en que organizaciones internacionales, Estados y organizaciones no gubernamentales se unan a la lucha contra el cambio climático a nivel nacional, regional e internacional.

Aparte del principio de responsabilidad común pero diferenciada que caracteriza el ambientalismo liberal, se encuentra el principio de precaución. Fue desarrollado en el ámbito internacional y es específicamente el principio Número 15 de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el cual dice lo siguiente:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Declaración de Río de Janeiro, 1992, principio 15).

El principio de precaución es una herramienta jurídica de gran relevancia, debido a que permite optimizar en gran medida el entorno natural, evitando daños irremediables. Se debe evitar a toda costa esa clase de peligros, lo que indica que, ni el Estado ni los particulares pueden realizar actividades contaminantes.

Atendiendo a lo establecido en los acuerdos entre los países para la lucha contra el cambio climático, Colombia tiene una responsabilidad común con respecto a los demás países, pero diferenciada en el sentido que, la mayor escala de responsabilidad recae sobre los países que más emiten dióxido de carbono, es decir, los que más contaminan. Todas esas negociaciones tienen significativas repercusiones en el presente y en el futuro.

En la actualidad, el cambio climático plantea grandes desafíos a los Estados, como se mencionaba anteriormente, y países como Colombia, presentan los mayores riesgos de afectación, razón por la que se deben crear estrategias enfocadas en el diseño de soluciones climáticas complejas y contextualizadas. Por lo tanto, el principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, al tener una raíz ideológica en clave económica, sus usos en un contexto como el colombiano, pueden minar el goce efectivo de derechos en poblaciones que históricamente se han visto atravesadas por el conflicto armado o por el silencio del Estado (Urzola Gutiérrez, 2021), sino que van en contra de los múltiples esfuerzos de lucha contra el cambio climático recogidos en la gobernanza climática internacional.

En la misma línea teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho, la protección efectiva los Derechos Humanos al alegar el criterio de sostenibilidad fiscal, de acuerdo con el artículo 1 del acto legislativo 03 de 2011 que reforma el artículo 334 de la constitución en su parágrafo final “en nin-

guna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva” (Acto Legislativo 03, 2011, art. 1).

Por lo tanto, resultan acertadas las consideraciones de la Corte Constitucional al afirmar que el principio de sostenibilidad fiscal “no es un principio constitucional, sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho”, de tal manera que con los usos que se le pueda dar a este en escenarios judiciales no redefina los objetivos constitucionales del Estado,

(...) en tanto un instrumento de ese carácter no impone un mandato particular. Puede ser comprendida, a lo sumo, como una medida de racionalización de la actividad de las autoridades, pero en todo caso sometida a la consecución de los fines para el cual fue consagrada en la Constitución. Por ende, no es viable sostener que la SF deba ponderarse con los principios constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación estatal carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado (Corte Constitucional. Sentencia C-870 de 2014).

Por ello, un principio basado en una tesis económica cuestionada es muy inconveniente convertirlo en una regla constitucional, debido a que:

Las políticas de sostenibilidad fiscal que han venido alterando los panoramas constitucionales en el planeta son producto de la imposición de una ortodoxia económica de los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que, más de allá de las condiciones propias de cada Estado, están basadas en una idea netamente fiscal (Barbosa, 2014, p. 16).

Lo anterior implicaría un cambio en la estructura del Estado Social de Derecho, en otras palabras, “una mutación del Estado Social de Derecho a un simple Estado fiscal” (Barbosa, 2014, p. 4).

El Estado Social de Derecho en uno de sus sentidos interpretativos, indica claramente la interconexión entre los colombianos con la naturaleza, es por esa apreciación que nuestra constitución se

manifiesta como la carta que le dio un reconocimiento excepcional al medio ambiente y a su confección. Ese reconocimiento se evoca en el articulado de la constitución, en el que se encuentra el artículo 79, a saber:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversi-

dad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Const., 1991, art. 79).

El medio ambiente es nuestro patrimonio común, por lo que la constitución política contiene una serie de articulados que a ello se refiere. A continuación se describirán en la siguiente tabla:

Articulado de la constitución.	Contenido- Protección
Art. 8	“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.” (Const., 1991, art. 8).
Art. 95	Dentro de los deberes de la persona y del ciudadano colombiano se encuentran: “...Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.” (Const., 1991, art. 95).
Art. 58	“... La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.” (Const., 1991, art. 58).
Art. 63	“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.” (Const., 1991, art. 63).

Fuente: elaboración propia.

En relación con el desarrollo sostenible, entendido como una forma de elevar el desarrollo económico y los niveles de vida de las personas, sin agotar los recursos naturales renovables y tampoco comprometer los derechos de las generaciones futuras, el artículo 80 de la Constitución Política se refiere a ese desarrollo desde diferentes aristas porque expone textualmente lo siguiente,

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (Const., 1991, art. 80).

Los derechos ambientales al ser derechos colectivos no solo son convicciones ideológicas que al ser reconocidos en nuestra constitución se garantiza por si sola la dignidad humana, por el contrario es el conjunto de todas las luchas sociales dirigidas a buscar

los medios y herramientas que permitan acceder a esos derechos fundamentados en la igualdad y lejos de toda jerarquización de división social que denota el preámbulo de la Constitución. El contexto social, económico, político y cultural en el que en su momento surgen las revoluciones en pro del reconocimiento de lo que hoy día se conoce como derechos humanos, son entornos absolutamente distintos a los que vivimos en la actualidad. Sin embargo, la política de derechos humanos es un factor clave para entender las crisis sociales y en especial las tensiones entre la regulación social y la emancipación, también entre el Estado y la sociedad civil.

El mundo y en especial los monopolios o hegemónicas de las grandes potencias fundadas en el capitalismo han hecho que la visión de los derechos se distorsione hasta el punto de que incluso los derechos mismos se van a entender desde la perspectiva del mercado, además de otras complejidades epistemológicas. Lo anterior restringe a los ciudadanos las posibilidades de realizar cambios sociales y exigencia de las garantías mínimas vitales, tal ejemplo es la dignidad humana.

La perspectiva tradicional de los derechos humanos concibe a los derechos como ideales abstractos y como una realidad innata del ser humano, que se puede encontrar descrita en el preámbulo y en los artículos 1, 2 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero que excluye aspectos de cómo brindarles protección, práctica y reconocimiento universal. Abiertamente se deja claro que la perspectiva tradicional limita la concepción y alcance de los derechos. Según Joaquín Herrera Flores (2009) lo que les da el carácter de derechos humanos a unas prerrogativas en cabeza de un individuo o comunidad, no es el hecho de estar positivizados en un instrumento normativo nacional o internacional, lo da la garantía del acceso a condiciones materiales e inmateriales de existencia de los seres humanos necesarios para vivir con dignidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho, por ningún motivo se puede limitar la protección efectiva a los derechos humanos al alegar el principio de sostenibilidad fiscal. Incluso el artículo 1 del acto legislativo 03 de 2011 que reforma el artículo 334 de la constitución en su párrafo final establece que: “Al interpretar el presente artículo, en ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva” ([Acto Legislativo 03, 2011, art. 1](#)).

Frente a este panorama, y en el marco de un Estado como el colombiano, donde la protección constitucional de muchos derechos se respalda mediante la formulación de políticas públicas a partir de los recursos disponibles del Estado, sobre una base de principios de los derechos humanos, que si bien los jueces constitucionales en su poder judicial influyen resolviendo problemáticas del “estancamiento estructural” debido a las precarias (o inexistentes) políticas públicas que aborden los problemas ambientales urgentes que frustran, de esta manera, la realización de los derechos contemplados en la Constitución, la labor de las Cortes, de proteger vía judicial los derechos de la población (esencialmente derechos económicos, sociales, culturales y ambientales). Por ello es necesaria la construcción de políticas públicas que comprendan íntegramente

las problemáticas sociales urgentes y así poder superar el “estancamiento estructural” y garantizar la materialización de los principios consignados en la Constitución.

4. Conclusiones

Los derechos al medio ambiente y desarrollo sostenible representan de la mejor forma posible la relación existente entre la especie humana y la naturaleza. En las decisiones de la Corte Constitucional se evidencia su papel excepcional en la eficaz protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, pero al implementar el principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal se ve muy limitada, y esa limitación es inconstitucional y es anti progresista enfocarse en lo mucho que impactan las decisiones de la Corte a la economía nacional, dejando de lado la impericia de las garantías fundamentales, omitiendo si las decisiones judiciales son o no eficaz y oportuna para la protección de los derechos humanos mediante políticas públicas de medio ambientales y desarrollo sostenible.

La sostenibilidad fiscal orienta a todas las ramas y órganos del poder público, sin desconocer la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial, pues solo se trata de un criterio que el juez debe tener en consideración al momento de tomar una decisión; sin embargo, el incidente del impacto fiscal además de convertirse en una limitante o barrera hacia la eficaz protección de los derechos al medio ambiente y al desarrollo sostenible, se convierte en una alteración sobre la cosa juzgada y un inconveniente para la seguridad jurídica. Retomando el contexto, si el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional el cual es la Corte Constitucional, emite una decisión que protege derechos medio ambientales y que dicha protección implicaría inversión del Estado para que se realice de forma eficaz, si se modifica esa decisión entonces se estaría poniendo en riesgo la seguridad jurídica.

Es amplio el margen de protección al medio ambiente a nivel nacional e internacional. A nivel nacional se puede encontrar dicha protección en la Constitución Política, y a nivel internacional se encuentra en la llamada gobernanza climática internacional o global. Los derechos al medio ambiente y al desarrollo sostenible no pueden ser limitados por los

principios de sostenibilidad fiscal y el incidente del impacto fiscal, puesto que, de aplicar dicho principio e incidente, además de ir en contravía al acto legislativo que lo funda, se minaría la protección constitucional de derechos con una lectura economicista del mismo, lo cual eventualmente desplazaría la eficaz protección a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a una dependencia de un principio de tipo fiscal.

El medio ambiente y los recursos naturales constituyen el entorno en el que se desarrollan los seres humanos y es necesario para la existencia de estos y de las próximas generaciones, por lo que la Constitución Política establece mandatos específicos de protección y conservación de este, incluso apelando al precedente constitucional en la que ha sido denominada como una Constitución Ecológica.

5. Referencias

- Alexy, Robert. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barbosa, F. (2014). La sostenibilidad fiscal: desafío al Estado social de derecho en Colombia. *Revista de Derecho Público* No 33. DOI: <https://doi.org/10.15425/redepub.33.2014.21>
- Cognuck, S. & Numer, E. (2020). *¿Qué es la gobernanza climática?* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Panamá, República de Panamá.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). 44° Ed. Legis.
- Corte Constitucional Colombiana. (08 de mayo de 2017). Sentencia T-302/17. [MP Aquiles Arrieta Gómez].
- Corte Constitucional Colombiana. (10 de noviembre de 2016). Sentencia T-622/16. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Corte Constitucional Colombiana. (13 de noviembre de 2014). Sentencia C-870/14. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez].
- Corte Constitucional Colombiana. (18 de abril de 2012). Sentencia C-288/12. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].
- Corte Constitucional Colombiana. (23 de septiembre de 2021). Sentencia C-322/21. [MP Alejandro Linares Cantillo].
- Corte Constitucional Colombiana. (30 de octubre de 2013). Sentencia C-753/13. [MP Mauricio González Cuervo].
- Courtis, C. (2006). Detrás de la ley. Lineamientos de análisis ideológico del derecho. En: Courtis, C. (ed.). *Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Río de Janeiro. República Federativa del Brasil. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Garavito, C. A. R., & Franco, D. R. (2010). Cortes y cambio social. *De justicia*.
- Gonzales, A. (2020). El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en Colombia: El caso de algunas fuentes hídricas de Colombia, Análisis jurisprudencial. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- Herrera, J. (2008). *La reinención de los Derechos Humanos*. España, Editorial Atrapasueños. Andalucía - España.
- Kurt, C. & Pacheco, A. (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario. *Relaciones Internacionales*. DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2019.40.003>
- Lucas Garín, A. (2019). Principios del derecho ambiental en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. *Revista Derecho Del Estado*, (44), 195-226. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.08>
- Rueda Abad, J. & Vargas Castilleja, R. (2021). Los derechos humanos ante la emergencia climática. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 8(1), 95-111 DOI: [10.21500/23825014.4895](https://doi.org/10.21500/23825014.4895)
- Urzola Gutiérrez, N. (2021). *The Case for the Right to Defend Human Rights in Colombia*. En: *Völkerrechtsblog*: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0301-20210401-194625-0-9>
- Vannucchi, C. (2022). Geografía del Decrecimiento Ambiental. La experiencia mexicana en resiliencia comunitaria frente al cambio climático. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 9(2), 113-126. <https://doi.org/10.21500/23825014.6021>
- Vargas, S. C. (2022). *Ensayos Sobre Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Gobierno Abierto y Universidad. Experiencias y resultados desde la cooperación Universidad-Estado en temáticas de Sustentabilidad Ambiental en universidades de la Región Caribe 2018-2022

Open Government and University. Experiences and Results from University-State Cooperation on Environmental Sustainability Issues in Universities of the Caribbean Region 2018-2022

Celina María Obregón Rodríguez,¹ Julio Amézquita² & Edison Perozo³

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: febrero 12 de 2023

Revisado: marzo 27 de 2023

Aceptado: mayo 30 de 2023

Autores

1 Magíster en Gestión de la Tecnología y la Innovación (Universidad de La Guajira), Ingeniera de Procesos (Facultad de Ingeniería, EAFIT), Docente catedrático (Universidad de La Guajira), Coordinadora de Atención al Ciudadano (Universidad de La Guajira).

Correo electrónico: cobregon@uniguajira.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2886-0534>

2 Maestría en Administración (UNAL Colombia), Máster en Evaluación de Políticas Públicas (Univ. Internacional de Andalucía, España), Ingeniero Industrial (PU Javeriana), Director Instituto de Políticas Públicas Universidad de Cartagena, actualmente en Doctorado de Ciencia y territorio (CREMTE) Universidad de Huelva (España) e Investigador Grupo CTS+I (Unicartagen).

Correo electrónico: ipreg1@unicartagen.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6032-5910>

3 Posdoctorado en Gerencia de la Educación Superior, Doctor en Ciencias Gerenciales (URBE, Venezuela), Master en Gerencia de Recursos Humanos, Especialista en Metodología de la Investigación, Administrador de Empresa (UNERMB, Venezuela), Docente investigador (Universidad de La Guajira).

Correo electrónico: eddperozo@uniguajira.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6443-6837>

Resumen

El Gobierno Abierto refiere un cambio de paradigma en la gestión pública de todas las instituciones del Estado, en tanto que sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar y de la toma de decisiones del quehacer público. En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar las estrategias y efectos de la cooperación Universidad-Estado-Corporaciones ambientales, y en particular la gestión de conocimiento aplicada a propósitos y protocolos de Gobierno Abierto. La hipótesis formulada es la existencia de una baja implementación de Políticas Públicas a pesar de la abundancia de convenios Universidad-Estado-Corporaciones ambientales. La metodología utilizada es del tipo descriptiva y un diseño de la investigación del tipo no experimental, debido a que no se manipuló la variable, y se trabajó directamente en los sitios o campos donde sucedieron los fenómenos, es decir, en las universidades de la Región Caribe. Dentro de los resultados se observa la importancia que juegan las universidades y sus aportes en la generación de nuevo conocimiento, significativos para la formulación de nuevas políticas públicas que puedan hacer frente al cambio climático. Para ello es de vital importancia adoptar nuevas estructuras de colaboración y co-creación que promuevan el diálogo en doble vía Universidad-Estado-Corporaciones ambientales y sociedad.

Palabras clave: Ambiental; Universidad; Políticas Públicas; Gobierno Abierto; Cooperación

Abstract

Open Government refers to a change of paradigm in the public management of all State institutions, since it maintains that the relationship with citizens should be the center of public actions and decision-making. In this sense, the objective of this article is to analyze the strategies and effects of the University-State-Environmental Corporations cooperation, and in particular, the man-

Cómo citar:

Obregón Rodríguez, C. M., Amézquita, J. & Perozo E. (2023). Gobierno Abierto y Universidad. Experiencias y resultados desde la cooperación Universidad-Estado en temáticas de Sustentabilidad Ambiental en universidades de la Región Caribe 2018-2022. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 30-40
DOI: [10.21500/23825014.6077](https://doi.org/10.21500/23825014.6077)

OPEN ACCESS



agement of knowledge applied to Open Government purposes and protocols. The hypothesis formulated is the existence of a low implementation of Public Policies despite the abundance of University-state-environmental corporation agreements. The methodology used is descriptive and the research design is non-experimental, since the variable was not manipulated, and work was carried out directly in the sites or fields where the phenomena occurred, that is, in the universities of the Caribbean Region. The results show the importance of universities and their contributions to the generation of new knowledge, which are significant for the formulation of new public policies that can address climate change. To this end, it is of vital importance to adopt new structures of collaboration and co-creation that promote a two-way dialogue between the University-State-Environmental Corporations and Society.

Keywords: Environmental; University; Public Policies; Government; Cooperation.

1. Introducción

La relación Universidad – Estado - Corporaciones Ambientales Regionales (CAR) se encuentra mayormente enfocada desde los resultados de calidad, cobertura o pertinencia en educación, o desde la gestión de investigación y desarrollo frente a la inversión pública, pero el análisis es incipiente en cuanto al estado de la evaluación de los resultados e impactos de la política pública, y en particular en el diseño y desarrollo de estrategias, programas o instrumentos de Gobierno abierto en cooperación de los entes territoriales (Nacional, regional o local). Es por ello que el presente artículo traza como objetivo general analizar las estrategias y efectos de la cooperación de la Universidad frente a la modernización del Estado, en particular la gestión de conocimiento aplicada a propósitos y protocolos del gobierno abierto.

Un ámbito o sector de interés de las iniciativas de gobierno abierto es aquel donde concurren diferentes roles y responsabilidades, la Universidad, el Estado y las corporaciones ambientales (de carácter regional, CAR); dicho ámbito o eje temático es el de la sustentabilidad ambiental y el cambio climático. Al respecto, las escalas de intervención pública son del orden nacional, regional y local, y resultan escasos los avances en cuanto a plataformas de gestión colaborativa y bajo estándares de gobierno abierto. Para evaluar dichos avances y las brechas en cuanto a sus-

tentabilidad ambiental y cambio climático, es necesario establecer los alcances y propósitos del mismo.

Este texto analiza algunos referentes de buenas prácticas internacionales a nivel latinoamericano, conforme a los atributos y criterios de desempeño deseables, para luego verificar la evolución e implementación, en el periodo 2018-2022, de iniciativas colaborativas de gobierno abierto en la región del Caribe colombiano, dentro de la cadena de valor de los programas públicos dirigidos al cambio climático. Este análisis valorará las iniciativas de gestión pública del cambio climático frente al nivel de colaboración (Universidad - Estado – CAR), la orientación y accesibilidad efectiva a la participación ciudadana, y el nivel de transparencia y acceso a datos e información.

Este análisis entrega un balance de resultados, oportunidades y retos de racionalización y organización institucional para la gestión abierta en la jurisdicción de la Región Caribe colombiana.

2. Metodología

La metodología aplicable a la investigación es de carácter descriptiva con un enfoque cualitativo, ya que se desarrolló una evaluación sobre los fenómenos sociales identificados para evaluar el estado de la cooperación Universidad-Estado-Corporaciones Ambientales Regionales frente a la estrategia de gobierno abierto en la dimensión ambiental con énfasis en

cambio climático, tal como lo refiere [Polanía et al. \(2010, p.104\)](#).

Con relación al diseño metodológico se utilizó el no experimental de campo, debido a que no se manipuló la variable, y se trabajó directamente en los sitios o campos donde sucedieron los fenómenos, en este caso las universidades de la Región Caribe, tal como lo señala [Arias \(2012\)](#), donde se recopiló la información necesaria en bases de datos e *in situ* de cuatro universidades de la Región Caribe como son: Universidad de la Guajira, Universidad de Cartagena, Universidad Simón Bolívar y la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR, adscritas al Observatorio de Políticas Públicas de la Región Caribe.

Se realizó una revisión metódica, sistemática y objetiva de la información facilitada por las instituciones objeto de estudio para luego ser analizada e interpretada teniendo en cuenta la formulación de los objetivos, lo que conllevó a establecer los resultados, las conclusiones y recomendaciones con el propósito de dar respuesta al objetivo general que es analizar las estrategias y efectos de la cooperación de la Universidad frente a la modernización del Estado, en particular la gestión de conocimiento aplicada a propósitos y protocolos del gobierno abierto.

3. Resultados y discusión

A continuación, se presenta el análisis de los resultados obtenidos de la aplicación de los instrumentos de recolección de datos, siguiendo el enfoque de la investigación cualitativa. Los datos se analizaron en función de los objetivos específicos, fundamentándose en un proceso sistemático de búsqueda e indagación que requirió la descripción y el análisis para lograr una contrastación de resultados con las bases teóricas y otras posiciones investigativas.

A. Gobierno abierto y buenas prácticas en torno a la sustentabilidad ambiental

El gobierno abierto se encuentra articulado con los retos y desafíos que presentan los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, y debido a esto gira entorno hacia la promoción de la sustentabilidad ambiental. De acuerdo con [Angulo et al. \(2020\)](#)

En la Asamblea General de las Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para

el desarrollo sostenible” celebrada en septiembre de 2015, se retoma la premisa de la sostenibilidad en sus dimensiones social, económica y ambiental. En esta se construyen lineamientos de acción contextualizados, donde a Latinoamérica y el Caribe se les presenta el reto de renovarse y transformarse en el crecimiento económico inclusivo, erradicación de la pobreza extrema, reducción de la desigualdad, convertirse en ciudades sostenibles y atender los impactos del cambio climático, entre otros. Todos los aspectos mencionados se recogen en el documento: Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (p. 32)

Una oportunidad para América Latina y el Caribe, publicado por Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe ([Cepal, 2016](#)), es la inclusión de los 17 ODS y las metas contenidas en la resolución 70/1 de la Asamblea.

Este documento constituye un referente para autoevaluarse como país en cada uno de los aspectos discutidos, así como también para diseñar sus propios planes de acción, programas y proyectos en políticas públicas para lograr los ODS. Como lo establece [Angulo et al. \(2020\)](#) quien aporta ideas para alcanzar una transformación y plantea un compromiso, principalmente en el aspecto ambiental, como lo establecen 7 de los ODS, a saber: 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 15; pero de gran interés para este artículo, el ODS 13: acción por el clima.

La principal meta ODS 13 es adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Dentro de sus metas están: incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales y mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana ([Cepal, 2016](#)).

De acuerdo con lo anterior, si no se controla el cambio climático se anularán muchos de los avances logrados en los últimos años en materia de desarrollo. También puede agravarse la situación mundial, como ya se está observando, las amenazas actuales como la escasez de alimentos y de agua, lo que puede provocar conflictos. No hacer nada costará mucho más que adoptar medidas que generen más puestos de trabajo, mayor prosperidad y mejor calidad de vida, al tiempo que reducirán las emisiones

de gases de efecto invernadero y reforzarán la resiliencia al clima (Cepal, 2016).

Para lograr lo anterior y para una experiencia exitosa, se debe implementar el ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos. Su propósito es revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible, a su vez, este posee metas aplicables al eje temático de investigación de este artículo como es la número 17.14: Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible y la 17.17: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas (Cepal, 2016).

Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto es entendido, de acuerdo con el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP, 2022), como política de gobierno que promueve y garantiza el acceso a la información para fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en la gestión y control de lo público.

Según González (2020), el término Gobierno Abierto se ha concebido como “una verdadera filosofía de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (Oszlak, 2012, p. 55), con una combinación y articulación de sus componentes o pilares encuentra fundamento en ser un “proyecto integrador que propone entender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de la ciudadanía, con el propósito de que estos puedan ejercer el derecho al acceso de información pública, controlar la gestión de las entidades públicas y cumplir con una participación ciudadana informada” (Náser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 41). Todo esto hace que el “Gobierno Abierto sea una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobierno, el cual implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control” (Corojan y Campos, 2011, p. 22).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (2016) afirma que, el Gobierno Abierto engloba un conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a fortalecer la gober-

nanza pública y el buen gobierno, basado en los pilares del acceso a la información, transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración. Mediante la puesta en marcha de estos mecanismos y estrategias, se incluye a la ciudadanía en la toma de decisiones, así como también en la formulación e implementación de políticas públicas, que fortalecen la democracia, legitiman la acción pública y el bienestar colectivo.

Según Hasan (2018), el Gobierno Abierto es esencial para avanzar en el desarrollo global, y se ha visto evidencias importantes de que la participación cívica puede conducir a un progreso histórico en la acción climática, género, igualdad, conservación y mucho más, como lo afirma Helen Clark, Ex Primer Ministra de Nueva Zelanda y Ex Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Principios de Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto se fundamenta en cuatro principios: Participación ciudadana, Innovación, Rendición de cuentas y transparencia y, Acceso a la información pública. A continuación, se presentan algunas ideas sobre estos:

Transparencia: la transparencia se refiere a la posibilidad de que cualquier ciudadano acceda a información pública; esta se divide en dos: activa y pasiva. La transparencia activa es la que se denomina como divulgación proactiva de la información, es decir, que el gobierno publica los datos, aunque nadie los haya solicitado, o los pone a disposición de todos los ciudadanos después de que una persona o un grupo de personas reciben la información en respuesta a una solicitud. La transparencia pasiva, por su parte, se refiere a la legislación sobre el acceso a la información o la libertad de información (Náser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 86).

Participación ciudadana: tiene que ver con permitir a los ciudadanos formar parte de los procesos de toma de decisiones de maneras significativas, que trasciendan el mero derecho al voto ya la participación en las elecciones. La participación supone una responsabilidad compartida, un sistema de formulación y recepción de comentarios y sugerencias, una verdadera colaboración entre ciudadanos y gobiernos (Náser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, pp. 86-87).

Rendición de cuentas: esta implica una serie de

mecanismos que permiten a los gobiernos asumir la responsabilidad de sus actos antes los ciudadanos y de rendir cuentas acerca de su gestión (Náser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 86).

Innovación y tecnología: se refiere a las herramientas de tecnología de la información como las herramientas en línea y basadas en la web. La intención de estas tecnologías es aprovechar estas tecnologías para hacer pública más cantidad de información de manera que permita a la gente entender lo que hacen los gobiernos e influir en las decisiones, así como crear espacios accesibles y seguros —en línea— como plataformas para la prestación de servicios, la participación de los públicos y el intercambio de información e ideas. (Náser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 87).

Iniciativas y buenas prácticas de Gobierno Abierto y sustentabilidad ambiental en Latinoamérica y Colombia

Las buenas prácticas de Gobierno Abierto y sustentabilidad ambiental se elaboran a partir de la identificación de ejercicios que tengan el potencial de ser replicados y adaptados al contexto regional, y así puedan estimular a todos los actores involucrados en la co-creación de prácticas similares que respondan a las necesidades de las regiones (PNUD, 2005).

A continuación, se desglosan referentes de buenas prácticas en Latinoamérica y en Colombia acerca de Gobierno Abierto y sustentabilidad ambiental:

En 2011, se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), fue fundada por ocho líderes de gobierno y nueve líderes de la sociedad civil y fue creciendo rápidamente, pasando de ocho a más de setenta gobiernos nacionales y veinte locales, así como a miles de organizaciones de la sociedad civil, desarrollando más de 2 500 reformas de políticas individuales para hacer que el gobierno sea más transparente, participativo y que rinda cuentas (Hasan, 2018).

Una segunda buena práctica es la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) creada en 2015 en Argentina, cuyo objetivo es favorecer la generación de espacios de colaboración a nivel local, regional y global en el sector académico, a fin de difundir, investigar, enseñar y publicar información sobre el enfoque de Gobierno/Estado Abierto; así como co-crear, con otros actores de la sociedad civil y gobier-

nos, propuestas de apertura institucional y ciudadana, de transparencia, de acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración. (RAGA, 2021).

Otras buenas prácticas son las Plataformas Digitales de Gobierno Abierto tales como: Risk Corruption y MIDE de México. Risk Corruption es una plataforma que se encarga de divulgar la información sobre tres índices de corrupción como son: el índice de integridad pública (IPI) y el índice de transparencia y la previsión de riesgos de corrupción. La plataforma MIDE, es un Museo Interactivo de Economía cuya misión es usar la economía, las finanzas y el desarrollo sustentable como una lente para descubrir cómo funciona el mundo (MIDE, 2022).

Otra buena práctica, es la creada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que lanzaron **BA Cambio Climático**, una plataforma web para abordar la agenda climática incluyendo la perspectiva del buen gobierno y el Gobierno Abierto, porque revertir el cambio climático demanda colaboración, cooperación y rendición de cuentas para la sostenibilidad (CAF, 2022).

Existen actualmente iniciativas en Colombia, tales como Gobierno en Línea, Datálogo, y la plataforma Mapa de Inversiones, que es un instrumento de Gobierno Abierto relevante y promisorio, aunque falta avanzar en mecanismos de colaboración activa de Gobierno Abierto en temas de sustentabilidad ambiental.

Otras iniciativas colombianas son las creadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Alcaldía de Medellín, como lo afirma el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP, 2021); la Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolló una Plataforma Digital denominada “Bogotá Abierta”, una red social de la ciudad para las ideas y la participación propositiva y creativa de sus ciudadanos en los asuntos públicos. La Alcaldía de Medellín creó el proyecto Moravia Florece, modelo de transformación ambiental, económica, social y cultural que se convierte en ejemplo local, nacional e internacional, por el trabajo articulado y corresponsable entre gobierno, comunidad, academia y empresa privada.

Considerando que el Departamento Administrativo de Función Pública en Colombia se despliega en

42 sectores (Defensa, Educación, Salud, etc.), conviene concentrarse en el análisis de las iniciativas colaborativas de Gobierno Abierto en la Región del Caribe Colombiano para el periodo 2018-2022, dentro de la cadena de valor de los programas públicos dirigidos al cambio climático y a la sustentabilidad ambiental.

B. Iniciativas y nivel de implementación efectiva en esquemas colaborativos de Gobierno Abierto en temas de sustentabilidad ambiental

Se verificaron e identificaron las iniciativas y el nivel de implementación efectiva en esquemas colaborativos de Gobierno Abierto en la temática de sustentabilidad ambiental. Se revisaron los acuerdos de cooperación entre Universidad-Estado-Corporaciones ambientales frente a la estrategia de Gobierno Abierto en la dimensión ambiental con énfasis en cambio climático.

De acuerdo a lo anterior, se evidenciaron experiencias en las cuatro universidades objeto de estudio que hacen parte del Observatorio de Políticas Públicas de la Región Caribe, en este sentido, se tienen los esfuerzos que se han realizado desde La Universidad de La Guajira con la creación de un Instituto de Estudios Ambientales y Aprovechamiento de Aguas - INESAG, y una Maestría en Gestión Integral frente al Cambio Climático. Tanto el instituto como la maestría tienen como propósito dar soluciones a través de la investigación a problemas sociales vinculados con el ambiente y el cambio climático en el departamento La Guajira, en Colombia y a nivel mundial.

Los niveles de implementación y efectividad han sido adecuados creándose a través de ellos diferentes proyectos que han logrado ser exitosos en su implementación, en 2019 se estableció una alianza entre la gobernación de La Guajira, Corpoguajira, Universidad de La Guajira, los CIDEAS municipales, Fuerza Pública, gremios y la ciudadanía en general, para implementar el Plan Decenal de Educación Ambiental; el objetivo de la misma es trazar los lineamientos centrales de la Política Pública de Educación Ambiental en el Departamento de La Guajira para el período 2019-2030.

El Plan de Educación ambiental lleva por título "Por una guajira resiliente al cambio climático". El

sustanciamiento del documento, tal como lo afirma la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira, 2019), está centrado en cuatro ejes estratégicos: Formación, Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental, Investigación y Comunicación, y nueve ejes temáticos, algunos de ellos son: Cambio Climático, Economía Circular, Producción Sostenible, Entornos Saludables, Recurso Hídrico. Comunicación es el eje transversal que permite el diseño de las estrategias, contenidos y uso de medios conforme a los enfoques diferenciales por género, etnia y grupos etarios que permitirán llegar de manera asertiva a cada lugar con los mensajes correctos sobre el uso sostenible y sustentable de los recursos de la naturaleza en la relación obligada hombre - ambiente.

Otro acuerdo de cooperación entre la Universidad de La Guajira y Corpoguajira, se dio con el objetivo de desarrollar acciones, proyectos de investigación y monitoreo que aporten al conocimiento de la estructura ecológica principal, las áreas protegidas y corredores biológicos del departamento asociados al cambio climático en lo que respecta a la conservación y uso de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Dentro de las actividades a ejecutar desde 2021 a 2026, según Corpoguajira (2021), están las de elaborar y llevar a cabo un plan de trabajo conjunto que permita implementar el desarrollo del mismo, formular proyectos orientados al aporte de conocimiento para la recuperación de la estructura ecológica principal de las áreas protegidas y corredores biológicos y, gestionar recursos para la ejecución de los proyectos que se desarrollan en el marco del convenio ante las instancias nacionales e internacionales y que permitan su implementación.

Existen aún proyectos financiados por gobiernos de otro país; es el caso del Gobierno de Alemania en cooperación con la Universidad de La Guajira, el Ministerio de Ambiente, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, Gobernación de La Guajira, Armada Nacional y las alcaldías de Dibulla, Manaure, Riohacha y Uribia; con el objetivo de implementar medidas de adaptación basadas en ecosistemas en un clima cambiante, para mitigar los efectos de la erosión costera.

Sin bien se observó que las corporaciones ambientales, en este caso Corpoguajira, establece alianzas

estratégicas con la Universidad de La Guajira para la formulación de estrategias y de políticas públicas ambientales para dar soluciones a problemáticas del departamento, más la participación en convenios por parte de la Gobernación de la Guajira escaza.

Otro caso de colaboración exitosa dado desde la Universidad de La Guajira fue el proyecto ambiental para favorecer los municipios de Villanueva y El Molino, realizado en cooperación con la Alcaldía Municipal de Villanueva y Corpoguajira, identificándose una problemática ambiental dentro de los dos municipios y en alianza se co-creó, desde la academia, la implementación de estrategias de orientación ecológicas, de reconstrucción, conservación y preservación del tejido ambiental, social y eco-turístico de estas localidades, enmarcado en una propuesta del Centro de Extensión denominada Proyecto Ambiental Universitario (PRAU).

Otra iniciativa de interés público creada en mayo de 2022 es el Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno (CCPP), iniciativa liderada por tres regiones y nueve universidades de Colombia; en representación del Caribe están la Universidad Simón Bolívar, la Universidad de la Costa y la Corporación Universitaria Americana; del Sur Pacífico están las universidades del Valle y Santiago de Cali; y por Antioquia las universidades de Antioquia, CES, Pontificia Bolivariana y la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. No se pudo evidenciar su efectividad para el desarrollo de este artículo debido a su reciente creación.

El Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno (CCPP) según la Universidad Simón Bolívar (Unisimón, 2022) fue creado con la finalidad de generar un valor diferenciador frente a los retos y los desafíos del país, y de ejercer evaluación de políticas públicas. En una primera fase, el Centro trabajará con los gobiernos territoriales y del nivel central, el Congreso y los entes de control en concertar cómo acompañarlos en los procesos de evaluación y seguimiento de sus estrategias. Luego se enfocará en formular políticas, a partir de las experiencias de gobernanza y dirección estratégica de cada universidad miembro.

Por otro lado, como tercera iniciativa la Universidad de Cartagena creó, desde el 2008, el Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno (IPREG).

Este articula la investigación con las necesidades del sector público a partir del desarrollo científico en temas de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, gobierno, ambiente, gestión, formación y capacitación del talento humano. Dentro de los proyectos significativos se encuentra la cooperación entre la Universidad de Cartagena y la Secretaría de Hacienda Pública del Distrito de Cartagena, donde se definieron los lineamientos para el diseño e implementación de Políticas de Desarrollo Económico, Social y Sostenibilidad Ambiental del Distrito, con Enfoque Participativo, lo que demuestra el interés de colaboración Universidad-Estado y el diseño de una plataforma de monitoreo y evaluación de políticas públicas (Amézquita, 2019).

Como se observa, a través del Instituto se organizan sus actividades de investigación en torno a Proyectos de Investigación Básica y Proyectos de Investigación Aplicada, que les permite consolidar en las redes académicas de investigación, así como cumplir con su función misional de articular la academia con el sector público para aportar a la solución de los problemas de la ciudad y la región (IPREG, 2022). Actualmente el IPREG participa en el desarrollo de un piloto de plataforma de monitoreo de políticas públicas centrado en la gestión ambiental en Cartagena, pero con escalabilidad a nivel regional.

Y una cuarta iniciativa, es la liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la creación del Observatorio de Políticas Públicas de la Región Caribe, donde participan universidades de la Costa Caribe entre las cuales se encuentran las universidades objeto de estudio. Este observatorio fue creado con la finalidad de obtener, desde la academia, aportes al desarrollo de Políticas Públicas en temas de seguridad alimentaria, Estado abierto, rendición de cuentas e innovación (CURN, 2022). Su nivel de implementación y eficacia no puede ser medido debido a su reciente creación.

C. Análisis del rol, contribuciones y beneficios institucionales de la participación de la Universidad en los esquemas de Gobierno Abierto en temas de cambio climático

Una vez se verificaron e identificaron las iniciativas y los niveles de implementación efectiva en esquemas colaborativos de Gobierno Abierto en la

temática de interés, se analizó el rol, contribuciones y beneficios institucionales de la participación de la Universidad en dichos esquemas y en temas de cambio climático.

Las iniciativas por parte de las universidades son muy extensas y significativas para aportar a la formulación de nuevas políticas públicas, frente a escenarios de apuesta para contrarrestar el cambio climático, estos escenarios son desarrollados e identificados desde estas instituciones de educación superior y son los siguientes: agua y abastecimiento, protección y conservación de los ecosistemas para mantener la sostenibilidad ambiental, preservación de diversidad, actividades económicas ambientalmente sostenibles y socialmente responsables, promoción del desarrollo de los recursos hidrobiológicos, implementación de estrategias de adaptación al cambio climático, desarrollo urbano y rural ambientalmente sostenible, desarrollo de actividades empresariales responsables y oferta turística responsable con el medio ambiente (Carabalí et al, 2019).

Cada una de las universidad de la Región Caribe inmersas en esta investigación han dado pasos agigantados en cuanto a dar soluciones frente al cambio climático, lo que evidencia que su principal rol es ser generadoras de nuevo conocimiento al ejercer desde su misionalidad la docencia, la investigación y la extensión. Sus principales contribuciones son focalizar sus recursos a la creación de centros, institutos, semilleros, maestrías y proyectos que generen nuevas soluciones a las problemáticas en temas de sostenibilidad ambiental, en este caso, e impulsar la creación y el fortalecimiento de políticas públicas efectivas en las regiones.

El rol de las corporaciones ambientales es el de ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente que vienen por parte del Estado.

El Estado es el formulador de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente, como también quien administra los recursos necesarios para cumplir con lo anterior en su implementación.

Dentro de los grandes beneficios institucionales, sobre todo para las universidades, es el de la aplicabilidad de todos sus conocimientos generados. Para las corporaciones ambientales su principal beneficio al implementar alianzas, es el de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio am-

biente en la región a impactar. Y para el Estado, es la adquisición de soluciones para la elaboración de políticas públicas efectivas que den verdaderamente respuesta a las diferentes problemáticas frente al cambio climático que se generan en el país o en cada una de las regiones.

D. Oportunidades y retos del Gobierno Abierto en esquemas colaborativos para la Región Caribe en temas de sostenibilidad ambiental

Finalmente, se valoraron las oportunidades y retos del Gobierno Abierto en esquemas colaborativos para la Región Caribe en temas de sostenibilidad ambiental, hallando que, tanto el Estado como las corporaciones ambientales deben aprovechar los centros e instituciones creados desde las universidades a partir de Políticas Públicas donde se atienden temas para dar soluciones a problemáticas ambientales, dado que su aporte puede ser muy significativo para desarrollar la región en el tema de interés.

Por otro lado, se deben alinear las iniciativas con las políticas nacionales de cambio climático cuyo fin, como lo afirma el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente, 2017), es el de incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y que permita aprovechar las oportunidades que este genera.

Otra oportunidad identificada al desarrollar esta investigación es la puesta en marcha del Observatorio de Políticas Públicas de la Región Caribe liderado por el Departamento de Planeación Nacional (DNP) para la creación de Políticas Públicas efectivas en materia de sostenibilidad ambiental y la evaluación de las ya existentes.

Se identifica como un reto la creación de laboratorios de Estado abierto en la universidades de la Región Caribe para la mejora de la gestión pública a través de la co-creación de estrategias y mecanismos de innovación pública que promuevan el Gobierno Abierto efectivo en todos los niveles del Estado (Fundación Corona, 2017), cobrando importancia las universidades como foco de generación de nuevo conocimiento y primando la necesidad de alianzas de cooperación entre Estado-Universidades-Corporaciones Ambientales frente a temas de cambio climático.

Otro de los retos identificados es, según la **Fundación Corona (2017)**, el fomento de herramientas de innovación como las plataformas tecnológicas que permitan involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y por último la implementación de políticas públicas de Estado abierto frente al cambio climático con partida presupuestal independiente desde procesos de transparencia.

4. Conclusiones y recomendaciones

Se evaluó el estado de la cooperación Universidad–Estado–Corporaciones ambientales, frente a la estrategia de Gobierno Abierto en la dimensión ambiental con énfasis en cambio climático, donde se identificaron proyectos exitosos y eficaces de cooperación, sin embargo, se debe fortalecer aún más esta triada, para lograr el equilibrio perfecto de cooperación para la generación de prácticas más sustentables en pro del medio ambiente.

Desde las universidades se ha avanzado en la investigación de temáticas ambientales tales como: agua y abastecimiento, protección y conservación de los ecosistemas para mantener la sostenibilidad ambiental, preservación de diversidad, actividades económicas ambientalmente sostenibles y socialmente responsables, promoción del desarrollo de los recursos hidrobiológicos, implementación de estrategias de adaptación al cambio climático, desarrollo urbano y rural ambientalmente sostenible, desarrollo de actividades empresariales responsables y oferta turística responsable con el medio ambiente.

Los gobiernos, y no solo en Colombia sino en el mundo entero, han desencadenado una desconfianza por parte de su pueblo debido a la falta de efectividad en sus políticas públicas.

Es de vital importancia que en la toma de decisiones el Estado incluya las investigaciones y el conocimiento generado desde las universidades, lo que enriquecería y apuntaría desde las regiones a las verdaderas problemáticas, en este caso frente al cambio climático, problema eminente a nivel mundial, donde los gobernantes de turno deben empezar a implementar políticas públicas efectivas para lograr mitigar sus efectos.

Es necesaria la adopción de nuevas estructuras en red, la colaboración y co-creación de políticas públi-

cas que promuevan la interacción, la conversación y el diálogo de doble vía entre el Estado, Universidad y Corporaciones ambientales, quienes así, generarían estrategias con resultados efectivos, transparentes y participativos propios de un Estado abierto y más legítimo.

A través de la investigación realizada se observó que la búsqueda de coaliciones trae consigo transformaciones que ayudarán a resolver problemas de cambio climático en las regiones del país y a la formulación de Políticas Públicas eficaces.

Se recomienda el aprovechamiento integral por parte del Estado y de las Corporaciones ambientales del Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno (IPREG) de la Universidad de Cartagena; del Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno (CCPP) de la Universidad Simón Bolívar; del Instituto de Estudios Ambientales y Aprovechamiento de aguas (INESAG) de la Universidad de La Guajira; y los proyectos de investigación generados como el recurso humano formado desde la Maestría en Gestión Integral frente al Cambio Climático para la formulación de políticas públicas en la Región Caribe.

5. Referencias

- Amézquita, J., Valdés, J. & Arrieta, R. (2019). *Documento técnico de especificación de requisitos de software para el desarrollo de la plataforma*. Iniciativa financiada con recursos de Resolución 00335 de 2018: Diseño de plataforma de monitoreo y evaluación de políticas públicas – Plan de fortalecimiento IPREG Unicartagena.
- Angulo, E., Salas, M. y Negrón, M. (2020). *Políticas públicas de conciencia ambiental: Pilar estratégico de Montería como ciudad sostenible*. <https://doi.org/10.21892/978-958-5547-92-6.3>
- Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Editorial Episteme. <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%C3%B3n-F.G.-Arias-2012-pdf-1.pdf>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF]. (2022, 10 de noviembre). *BA cambio climático: gobierno abierto para la acción del clima*. <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2021/11/ba-cambio-climatico-gobierno-abierto-para-la-accion-por-el-clima/>

- Carabalí, A., Castellanos, M., Robles, D., Daza, A., Avella, F., Oduber, A., Rojano, Y., Meléndez, R., Radillo, A., Isaza, R., Deluquez, H., Gutiérrez, D., Muñoz, E., Hernández, R., Anaya, R. & Pérez, K. (2019). *Lineamientos para el ordenamiento territorial Costero y Marino de la Guajira desde la diversidad cultural*. Universidad de la Guajira. <https://repositorioinst.uniguajira.edu.co/handle/uniguajira/314>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Comisión económica para Latinoamérica y el Caribe [CEPAL]. (2016). *Objetivos, metas e indicadores mundiales. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>
- Coroan, A. & Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: alcances e implicaciones*. Sello editorial Fundación Ideas. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=572551>
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira [Corpoguajira]. (2019, 5 de diciembre). *Corpoguajira impulsa la implementación del plan decenal de educación ambiental*. <https://corpoguajira.gov.co/wp/corpoguajira-impulsa-la-implementacion-del-plan-decenal-de-educacion-ambiental/>
- Corporación Universitaria Rafael Núñez [CURN]. (2022). *Consolidación del Observatorio de Política Pública para la Región Caribe*. <https://www.curn.edu.co/noticiascurn/240-news-fcsh/4061-consolidaci%C3%B3n-del-observatorio-de-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-para-la-regi%C3%B3n-caribe.html>
- Departamento Administrativo de Función Pública [DAFP]. (2022). *Gobierno abierto*. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/26415658/Gobierno+Abierto#:~:text=Pol%C3%ADtica%20de%20gobierno%20que%20promueve,y%20control%20de%20lo%20p%C3%BAblico>
- Departamento Administrativo de Función Pública [DAFP]. (2021). *Prácticas destacadas*. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/buenas-practicas-de-gestion-publica-colombiana/practicas-destacadas>
- Fundación Corona. (2017). *Política Pública de Estado Abierto*. <https://www.fundacioncorona.org/sites/default/files/bdc/Propuesta%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20Estado%20Abierto%20-%20FC.pdf>
- González, A. (2020). *El modelo de Gobierno Abierto como estrategia para generar capacidades institucionales en la administración pública en Colombia* (2012-2017) [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/79024/41943684.2020.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Hasan, M. (2018). *Guía de Gobierno Abierto para escépticos*. Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE_20180710_ES.pdf
- Instituto de políticas públicas, Regional y de Gobierno [IPREG]. (2022). *Sobre el instituto*. <https://ipreg.unicartagena.edu.co/wps22/sobre-el-ipreg/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INA]. (2020). *Guía para Municipios y Alcaldías, una propuesta de Gobierno Abierto*. https://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo_1606861278.pdf
- Museo Interactivo de Economía [MIDE]. (2022). *Sobre el MIDE* <https://www.mide.org.mx/mi-bio/>
- Náser, A. Ramírez, A. y Rosales, D. (Ed.). (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. https://issuu.com/publicacionescepal/docs/s1601154_es
- Oszlak, O. (2012, 25 de abril). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos* [conferencia]. VIII conferencia anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan, Puerto Rico. <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4199/1/Gobierno%20abierto.pdf>
- Polanía, C., Cardona, F. & Castañeda, G. (2020). Investigación cualitativa. En W. Valbuena. (eds.), *Metodología de Investigación Cuantitativa & Cualitativa Aspectos conceptuales y prácticos para la aplicación en niveles de educación superior*. (pp. 99- 104). Institución Universitaria Antonio José Camacho Universidad César Vallejo. <https://repositorio.uniajc.edu.co/bitstream/handle/uniajc/596/LIBRO%20>

[METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente]. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático: Documento para tomadores de decisiones*. <http://www.andi.com.co/Uploads/13.%20PolCC%20toma%20decisiones.pdf>

PNUD. (2005). *Guía para la construcción de una base de conocimiento empírico*

Red Académica de Gobierno Abierto [RAGA]. (2021). ¿Qué es RAGA? <https://redacademicagobabierto.org/que-es-raga/>

Universidad Simón Bolívar [Unisimón]. (2022). *Nueve universidades firmaron el convenio que crea el Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno*. <https://www.unisimon.edu.co/blog/nueve-universidades-firmaron-el-convenio-que-crea-el-centro-colombiano-de-politicas-publicas-y-gobierno/2710>

Mecanismos de adaptación en Argentina: el caso del Municipio de Luján Adaptive Mechanisms in Argentina: The Case of Township of Luján

Ana Levintan¹ & María Paula Cicogna²

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: febrero 12 de 2023

Revisado: marzo 27 de 2023

Aceptado: mayo 30 de 2023

Autoras

1 Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Como parte de su actividad profesional, desde diciembre de 2021 es asesora legislativa en el Honorable Senado de la Argentina. También es pasante en asistencia a proyectos en la Red de Seguridad Humana para América Latina y el Caribe (SEHLAC) e investigadora junior en el Grupo de Investigación en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. "Desplazamientos forzados por efectos del cambio climático en Argentina: políticas públicas para su protección (2000-2020)"
Correo electrónico: analucialevintan@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0301-3037>

2 Doctora en Antropología con certificación posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Desarrolla desde hace dos décadas investigación básica y aplicada en el ámbito universitario, estatal y en organismos internacionales en líneas de investigación en políticas públicas y derechos humanos en contextos de movilidad humana (en particular en desplazamiento forzado). Dirige desde 2019 el grupo de investigación "Desplazados forzados por desastres en un contexto de cambio climático en Argentina: políticas públicas para su protección".

Actualmente es gestora en educación y docente universitaria de grado y posgrado en Argentina, Colombia y Perú.

Correo electrónico: paula.cicogna@uba.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7716-5629>

Cómo citar:

Levintan, A. & Cicogna, M. P. (2023). Mecanismos locales de adaptación en Argentina: el caso de Luján. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 41-51
DOI: [10.21500/23825014.6641](https://doi.org/10.21500/23825014.6641)

Resumen

El avance del cambio climático ha comenzado a representar un creciente desafío para los distintos gobiernos, que los interpela a planificar y diseñar nuevas políticas públicas para frenar sus efectos. En el caso de países como los que conforman a América Latina, muchas veces implica un desafío doble, ya que tomar estas decisiones requiere a su vez de la capacidad de financiamiento que posean para concretarlas.

En el presente estudio, se tomará como caso a la Cuenca del Río Luján, en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, que ya tiene antecedentes históricos de ser un área vulnerable a la sucesión de inundaciones, en una zona en que abundantes precipitaciones se han reiterado con mayor frecuencia en los últimos años.

Para los propósitos de este estudio resultó conveniente utilizar una *metodología* de tipo cualitativa, con el empleo de revisión bibliográfica de distintos trabajos realizados en la academia sobre gestión pública, cambio climático y mecanismos de adaptación, normativa nacional y provincial e informes de instituciones gubernamentales y organismos internacionales durante los últimos 20 años. A pesar de las limitaciones con el trabajo de campo presencial a partir del COVID-19, se pudo acudir a las herramientas tecnológicas que se potenciaron a raíz de este contexto, y acceder a distintos testimonios de actores involucrados.

Entre algunas de las conclusiones alcanzadas, una de ellas es que el diseño e implementación de medidas de adaptación resultan cada vez más cruciales, con la ejecución de obras que requieren grandes presupuestos, en los cuales los organismos internacionales intervienen con contraprestaciones. Frente a este panorama, la ciudadanía abre nuevos canales de participación que obliga a los gobiernos a tenerlos en consideración a la hora de la toma de decisiones, incluso con debates y discusiones en su interior.

Palabras clave: cambio climático; gestión pública; mecanismos de adaptación; organismos internacionales; sociedad civil.

 OPEN ACCESS



Abstract

The advance of climate change has begun to represent a growing challenge for different governments, requiring them to plan and to design new public policies to curb its effects. In the case of countries, such as those in Latin America, often implies a double challenge, since making these decisions requires, in turn, the financial capacity to carry them out.

This study will take as a case study the Luján River Basin, in the Province of Buenos Aires, Argentina, which already has a historical record of being an area vulnerable to flooding, in an area where abundant rainfall has occurred more frequently in recent years.

For the purposes of this study, it was convenient to use a qualitative methodology, along with a bibliographic review of different works carried out in academia on public management, climate change, and adaptation mechanisms, national and provincial regulations and reports from governmental insti-

tutions and international organizations during the last 20 years. Despite the limitations of face-to-face fieldwork from COVID-19, it was possible to make use of the technological tools, which were enhanced as a result of this context, and to access different testimonies of the stakeholders involved.

It was concluded that the design and implementation of adaptation measures are becoming increasingly crucial, with the execution of works that require large budgets, in which international organizations intervene with considerations. Faced with this panorama, citizens are opening new channels of participation, which force governments to take them into account when making decisions, by including debates and discussions within the government.

Keywords: Climate Change; Public Administration; Adaptive Mechanisms; International Organizations; Civil Society.

1. Introducción

La Cuenca del Río Luján en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, ha sido un área controversial y compleja en los últimos años, sobre todo a partir de las últimas grandes inundaciones de la ciudad de Luján en los años 2012 y 2015. Estos hechos han dado lugar a manifestaciones colectivas autoconvocadas, de distintos sectores de la ciudadanía afectada, en reclamo por la concreción de obras que eviten futuras inundaciones. Estas movilizaciones han logrado colocar en la agenda de la gestión pública la necesidad de plantear diversos mecanismos de adaptación que reduzcan la vulnerabilidad de la zona a sufrir los impactos de estos desastres.

El diseño de estos mecanismos cada vez se ve más atravesado por la preponderancia que ocupa una problemática multidimensional a escala global como lo es el cambio climático, y de la cual la Argentina y la Cuenca del Río Luján no se ven exentas. Asimismo, las posibilidades de financiamiento de obras de infraestructuras de gran envergadura para mitigar los efectos de distintos desastres naturales abren un nuevo capítulo acerca de cómo el país accede al financiamiento y cuál es la participación de organismos internacionales en ellas. Y también, la implementación de

mecanismos de adaptación se inserta en un contexto en el que la ciudadanía asume un nuevo rol y exigen una mayor participación en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública.

Este trabajo tiene como objetivos: a) analizar cómo el concepto de cambio climático se ha insertado a nivel local en la gestión pública y a la normativa, y como se plasmó en los mecanismos de adaptación en la Cuenca del Río Luján; b) examinar el papel que han tomado los organismos internacionales de financiamiento en las medidas de adaptación implementadas en la Cuenca del Río Luján; c) describir cómo se ha posicionado la ciudadanía ante la gestión pública sobre la Cuenca del Río Luján y cuál fue su participación en el proceso de diseño de mecanismos de adaptación; y d) identificar cuáles han sido las instancias de encuentro e interacción entre el Estado y la sociedad, a partir de las audiencias públicas realizadas en los últimos años sobre la Cuenca del Río Luján.

Aún el desarrollo de esta temática se encuentra en estadios muy incipientes y quedan numerosos interrogantes y cuestiones a resolver, pero el presente trabajo pretende continuar con las múltiples reflexiones y debates que desde hace años se impulsan desde la sociedad civil y la academia.

2. Metodología

La metodología utilizada para este trabajo es cualitativa, ya que la misma permite una exploración de la cuestión, en profundidad, y a partir del contexto y las interacciones entre los distintos actores sociales que el primero condiciona, poder extraer algunas conclusiones del tema de estudio. A su vez, se tuvo en consideración el análisis de datos estadísticos.

Producto de la pandemia del COVID-19 y las restricciones establecidas, el trabajo de campo no pudo realizarse de manera presencial y también se presentaron algunas limitaciones para contactar a especialistas en la temática, que tuvieran interés o que pudieran participar de entrevistas. Sin embargo, a partir de las alternativas tecnológicas, muchos espacios de participación se efectuaron de manera virtual y la grabación de estos fueron publicados en distintos sitios web, lo cual permitió obtener las diversas posturas de los distintos sectores de la sociedad civil, como el caso de audiencias públicas que se encuentran disponibles vía YouTube, y que de otra manera no habrían podido obtenerse con tal facilidad.

Entre las técnicas de investigación, ha predominado la implementación de herramientas de la metodología cualitativa, como la netnografía (que busca acercarse al problema de investigación con el análisis de las redes dentro de una comunidad virtual). A partir de esta, se seleccionó para el propósito del presente estudio una entrevista estructurada con una integrante de una organización de la sociedad civil sobre la Cuenca del Río Luján, la cual se desarrolló vía Google Meet. Además, se llevó adelante una revisión bibliográfica de distintos trabajos realizados en la academia durante los últimos 20 años, sobre gestión pública, cambio climático y mecanismos de adaptación, normativa nacional e informes de instituciones gubernamentales y organismos internacionales.

A su vez, se utilizó un video publicado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, perteneciente al Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, en su canal oficial de YouTube, de la Audiencia Pública de Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján – Etapa II “A”, en jurisdicción del partido de Luján. A partir de este se pudieron obtener las opiniones al interior de la ciudadanía, de especialistas, investigadores y

autoridades, a favor y en contra de las obras de infraestructura impulsadas por el gobierno provincial y con financiamiento internacional.

3. Discusión de los resultados

3.1 La inserción de la noción de cambio climático en la gestión pública local y medidas de adaptación para la cuenca del río Luján

Aun siendo incipiente, la República Argentina ha avanzado en materia de cambio climático, reconociendo esta problemática no solo en su gabinete sino también en su legislación. A partir de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N° 27 520, el Estado argentino ha establecido presupuestos mínimos que deben ser dirigidos a concretar medidas frente al cambio climático en todo el territorio nacional y se crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático (Ley N° 27 520, 2019).

Se halla en la mencionada ley las siguientes definiciones de cambio climático y mecanismos de adaptación, en su Artículo 3°:

- a. Cambio climático: Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables.
- b. Medidas de adaptación: Las políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al Cambio Climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos (Ley N° 27 520, 2019).

Al mismo tiempo, se crea un Plan Nacional de Adaptación en las órbitas del Gabinete Nacional de Cambio Climático, que tiene como fin “integrar la adaptación al cambio climático en las estrategias de desarrollo del país, permitiendo reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático (...) e involucrar a todos los actores relevantes (...)” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f).

Respecto al caso en consideración del presente trabajo, en la entrevista realizada a una de las

referentes de una asociación civil de la Cuenca del Río Luján (vía Google Meet), remarca que,

Aún la cuestión del cambio climático es poco abordada e incluso desde las obras llevadas adelante este aspecto aún no es contemplado dentro de las consideraciones. Según algunas previsiones, las lluvias en esta región van a aumentar. Hay muchísimas incertidumbres respecto al cambio climático y que va a pasar, hay tantas variables en juego que nuestro conocimiento del clima todavía adolece de muchos conocimientos. En principio lo que se piensa es que va a haber en el Litoral argentino más lluvias y más intensas, va a caer más agua en menos tiempo y en esas condiciones el sistema se va a sobrecargar. La realidad es que no se han hecho estudios muy serios sobre cuánto va a influir, las previsiones dicen que en principio van a haber lluvias más intensas. ([Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021](#))

Los consultores Orlando Reyes y Luis Sánchez de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un documento publicado por este organismo en el 2015, reunieron las principales medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático de distintos países en América Latina y el Caribe ([Reyes y Sánchez, 2015](#)). Entre las medidas de adaptación recopiladas para el caso de Argentina, encontraron que en su mayoría estas apuntaban a la contención de inundaciones, procurar un uso racional de energía, la creación de fideicomiso para la estructura hídrica y la promoción de investigaciones científicas en distintos sectores claves ([Reyes y Sánchez, 2015, p. 28](#)). Entre los temas más relevantes, para el tema que concierne a este estudio, se tomó el sector hídrico. En este, la República Argentina ha centrado sus esfuerzos, entre otras medidas, en

Realizar obras adicionales de defensa contra inundaciones y de conducción o retención de los excedentes hídricos debido a frecuencia de precipitaciones extremas en áreas urbanas y rurales [...], realizar planes de ordenamiento urbano-ambiental que consideren los niveles de riesgo [...], invertir en equipamiento y el desarrollo de recursos humanos para el sistema de alerta hidrológico [...]. ([Reyes y Sánchez, 2015, p. 41](#))

La entrevistada menciona que, en lo que respecta a las acciones para tratar la cuestión de la Cuenca del Río Luján:

En un inicio, se crea un Comité de Cuencas, que depende del Código de Aguas, quien sería el creador de la autoridad del agua. Esta contaría con una gestión participativa de múltiples sectores de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, etc. Esto en la práctica, no se cumplía y el mismo Comité contaba con escaso poder para resolver las cosas. ([Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021](#)).

A partir de esa situación, se decide crear otro ente autárquico, a través de la Ley Provincial N° 14710 de la Provincia de Buenos Aires en el año 2015, en la que se crea el Comité de Cuenca del Río Luján (en adelante, COMILU). Este fue creado como parte de la necesidad de diseñar un plan y una institución que pueda solicitar y gestionar financiamiento internacional.

En la página web oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el área de la dirección Provincial de Hidráulica, se hace mención de las características de la Cuenca del Río Luján y los antecedentes de inundaciones de la misma ([Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s.f.](#)).

En el año 2015, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia tomó como medidas, para evitar desastres producto de futuras inundaciones, el desarrollo de un Estudio Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento Río Luján. En el mismo, se diseñaron un conjunto de medidas estructurales y no estructurales. Entre las primeras, se pueden hallar el dragado, canalización y construcción de áreas de retención de excedentes hídricos y puentes; entre las segundas, la implementación de sistemas de alerta temprana, la participación del Comité de Cuenca y acciones para el mantenimiento de las márgenes del río ([Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s.f.](#)).

3.2 El rol de los organismos internacionales de financiamiento

La Argentina ha reconocido, en el prólogo de la Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático del año 2015, que para llevar adelante medidas de adaptación respecto al cambio climático y profundizar sus acciones

en la materia, es crucial el “(...) apoyo que reciba en forma de financiamiento internacional, desarrollo y transferencia de tecnología y creación de capacidades” (*Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015, p. ii*).

Las obras de infraestructuras incluidas en un diseño de medidas de adaptación para futuros eventos climáticos extremos requieren un significativo número de recursos, que representaría un gran porcentaje de las partidas presupuestarias locales. En la gran mayoría de los casos, el realizar esos giros de dinero del presupuesto es poco factible para los gobiernos locales, debiendo en muchas ocasiones, desdoblarse las etapas de ejecución de las obras, y forzando a buscar financiamiento privado o de organismos internacionales.

En un informe realizado en el año 2015 por Soledad Aguilar, se enumeran cuáles han sido las principales fuentes de financiamiento climático internacional de la República Argentina entre el año 2010 y 2014, entre los que se hayan: Bancos de Desarrollo y Organizaciones Internacionales (como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de Desarrollo de América Latina), fondos climáticos y cooperaciones que provienen de acuerdos bilaterales con otros países (*Aguilar, 2015, pp.15-16*).

La participación del financiamiento internacional no es un hecho que se limite solo a la Argentina, sino que a nivel de América Latina y el Caribe también es considerable la cooperación de no solo de organizaciones internacionales donantes sino también de países donantes, cuyo flujo de recursos aportado ha permitido la realización de distintas medidas de adaptación o mitigación, como en el caso del Mercado Voluntario de Carbono en Colombia (*Delgado Cortes, 2021, p. 133*).

En el caso de las obras planificadas para evitar futuras inundaciones en la Cuenca del Río Luján, se impulsa un Plan Integral y Proyecto de Obras de Regulación y Saneamiento del Río Luján, realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el año 2015. Para llevar adelante obras de tal magnitud, fue necesario contar con recursos de otros organismos y hacia el año 2016 se inician las negociaciones con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Este organismo, en su Informe Ambiental y Social de Evaluación realizado en el mes de mayo de 2016 dentro de los márgenes del Plan de Manejo Integral de la

Cuenca del Río Luján, señala como se darán las contraprestaciones y cuáles eran las posibilidades presupuestarias y financieras del gobierno provincial para el mismo.

En su resumen ejecutivo, señala que:

La ejecución de las acciones estructurales y no estructurales previstas en el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján tiene un costo total estimado de US\$ 313.8MM. La Provincia de Buenos Aires ha incluido este proyecto dentro de las prioridades de inversión sin embargo, existen restricciones de presupuesto y financiación. Estas restricciones llevaron a la PBA a dividir el proyecto en dos etapas (I y II). La etapa I, asciende a US\$ 158.37MM. De este monto, US\$ 100 MM corresponden al préstamo CAF (63%) y US\$ 58,37 MM son recursos de contrapartida local (37%). La contrapartida local será aportada por el gobierno de la provincia. (*Banco de Desarrollo de América Latina, 2016, p. 1*)

3.3 Interacción Estado-ciudadanía, gestión pública abierta y movilización ciudadana

Es el politólogo Oscar Oszlak quien ha comenzado a delinear uno de los conceptos que más se han extendido en los últimos años y del cual, los gobiernos democráticos se ven más interpelados a considerar, ya sea por legítima voluntad política o por presión social a atender cuestiones sociales cada vez más numerosas en un mundo globalizado e interconectado: el “gobierno abierto”.

Y esto está estrechamente vinculado a demandas de abajo hacia arriba de transparencia, en la rendición de cuentas y responsabilidad de los actos por parte de los gobiernos (*Oszlak, 2013, p. 4*). El autor considera que el gobierno abierto supone crear nuevas reglas de juego en la interacción entre los gobiernos y los ciudadanos (*Oszlak, 2013, p. 6*), que supone una dinámica que no se establece en un sentido (del gobierno a la ciudadanía), sino que es bidireccional. Pero para que esto sea posible, ambos actores deben estar convencidos de tomar este nuevo rol, supone una doble voluntad gobierno-ciudadanía, por la que, en palabras de Oszlak, se necesitan al menos dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos (*Oszlak, 2013, p. 8*).

Estas ideas se retoman en el Decreto N°1172/2003, en los siguientes extractos:

[...] constituye un objetivo de esta administración fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina)

[...] para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina)

En el caso del presente estudio, se puede decir que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas que involucran medidas de adaptación comienza a tomar fuerza a partir de la inundación ocurrida en el año 2012 en la localidad de Luján (aunque se observan primeros antecedentes de grupos autoconvocados a partir de otras grandes inundaciones que ocurrieron durante la década de 1980). Este hecho se ha convertido, según la licenciada [Alejandra Valverde \(2017, p. 3\)](#), en un punto de inflexión de la participación ciudadana, quien comienza a movilizarse y a señalar que estos hechos no son solo de la naturaleza, sino que intervienen factores humanos, modificando el territorio ([Valverde, 2017, p. 3](#)); acompañado del reclamo de ser considerados y escuchados a la hora de definir acciones a seguir.

Y con el impacto de una inundación de iguales magnitudes en el año 2015, un conjunto de vecinos y vecinas, especialistas en materia ambiental y urbana, y asociaciones ambientales y sociales, empezaron a proponer, desde abajo, distintas medidas para implementar en el territorio afectado por las inundaciones, que deberían ser consideradas en los futuros planes integrales que se ejecutarán, teniendo como paradigma al Cambio Climático ([Baldivieso y Koutsovitis, 2015](#)).

Y en línea con la noción de gobierno abierto, se puede tomar el ejemplo de las Audiencias Públicas, las cuales, en la República Argentina, han sido reconocidas normativamente a partir del Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública. En este decreto, se considera que:

[...] la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina).

Su reglamentación, entre otros instrumentos, es un reflejo de

la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina)

3.4 La promoción de audiencias públicas para las obras del río Luján y su recepción en la ciudadanía

A pesar de todas las ventajas que ofrece el gobierno abierto ([Oszlak, 2013](#)), los gobiernos en muchas ocasiones se ven reticentes a poner, al acceso de toda la ciudadanía, información de carácter sensible e incluirla en la toma de decisiones.

Para este punto, se han tomado diversos extractos de los expositores de la Audiencia Pública sobre Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján - Etapa II "A", organizada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, el cual depende del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, Argentina en diciembre del 2021. A pesar de que, producto de la pandemia del COVID-19, se posibilitó la participación en las mismas, de manera remota, algunos sectores de la ciudadanía manifestaron su descontento ante la falta de consultas previas al inicio de las obras por las cuales estos se verían afectados.

Una participante, afirmó que:

[...] estas obras son ilegales, ya que las audiencias públicas han iniciado una vez iniciadas las obras, esto es una vergüenza de todo punto de vista. (...) nos deberíamos expresar en instancias como el

COMILU, por más que no sea al final vinculante nuestra participación, cosa que también vamos a empezar de a poco a cambiar a través de nuestra participación. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

En tanto que otra participante adujo que: “la Ley de Tratamiento de Aguas de la Provincia exige un Comité sobre Cuencas, las organizaciones no están siendo parte, ya tenemos acá otra irregularidad, tiene que llegar a instancias judiciales” (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Por otro lado, un participante concluyó que “esto podría ser una estafa para toda la ciudadanía porque hacer una audiencia pública cuando ya las obras están comenzadas, ya arrancamos mal. Es muy evidente que las cosas están muy mal desde el principio” (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Otro miembro de la ciudadanía que participó de la Audiencia Pública aseveró que

como todos los compañeros dijeron, me parece muy triste que esta audiencia no sea vinculante, esto debería haberse hecho antes y es muy triste como vecino de Pilar, crecí aquí, tengo 30 años, y no se consulte realmente a las personas que participan o viven cerca del río. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Un integrante de la comunidad indígena guaraní, considera importante que “se vuelvan a replantear las obras, con la participación abierta y multicultural” (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Un participante, perteneciente a una asamblea civil, denunció que

solo se ha llamado a audiencia pública por presión social o por una cautelar y pone todo tipo de dificultades para la participación social [...]. Esta (audiencia pública) es extemporánea pues se convocó cuando ya las obras estaban comenzadas. No tiene estudios de impactos acumulativos, sin que el COMILU dé lugar a la participación social con los consejos consultivos locales y honorarios. Todo lo mencionado conforma la violación de leyes por incumplimiento de los deberes de funcionario público [...] (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

3.5 Visiones a favor y en contra de las obras integrales en la cuenca del río Luján y las visiones contrapuestas al interior de la ciudadanía

Respecto a este último aspecto, se han hallado sectores de la sociedad civil que están a favor de las obras realizadas:

Un participante, integrante a una asociación civil que se gestionó a partir de las últimas grandes inundaciones de la localidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, compartió que

nosotros nos consideramos particularmente damnificados del tema de la inundación del río, hay una particularidad de que el río pasa por el medio de la ciudad y cada vez que nos inundamos, se nos complica. Yo me inundo particularmente, mi casa queda bajo el agua, mis vecinos se quedan bajo el agua. Y la verdad es que uno escucha todos los argumentos, que son válidos, cuidando la ecología (...) pero también quiero que se pongan en el lugar de nosotros para que en algún punto entiendan lo que nos pasa cuando nos inundamos. Generalmente, cuando nos inundamos es días de lluvia, de frío y la verdad que no está bueno pasar dos o tres noches lloviendo el techo de tu casa, cuidando que además no te roben. Y somos los vecinos los que muchas veces damos una mano al que está al lado, y tengamos una carpa o una canoa, que nos lleve un paquete de velas que nos lleven para iluminarnos y calentarnos, porque tampoco tenemos luz. Las obras estructurales que se están llevando a cabo y que se van a llevar a cabo en el tramo que está entre la ruta 6 y 7, a nosotros nos beneficia enormemente eso. ¿Por qué? Porque es una salida rápida que tiene la ciudad de Luján de agua. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Mientras que, por otro lado, aquellos que están en contra de las obras provienen de diversos sectores, desde organizaciones de la sociedad civil, ambientalistas, especialistas, miembros de pueblos originarios y otros ciudadanos. Entre ellos, se encuentran los siguientes testimonios:

Respecto a la entrevista que se realizó con una referente de una asociación civil vinculada a la Cuenca del Río Luján, señala que los desarrollos inmobiliarios que han crecido exponencialmente en la zona en los últimos años han generado un serio perjuicio en la cuenca.

Los desarrolladores inmobiliarios rellenaron humedales que además eran la mayoría, tierras públicas, que es un tema importante, porque los humedales son de dominio público. Rellenaron estos humedales [...]. Entonces hicieron un montón de plata pero el conflicto que generó lo pagamos todo con estas obras. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

A partir de estas afirmaciones, vincula también el concepto de externalidades ambientales y las líneas de ribera. Aclaró que

la mayoría de los ríos no tienen delimitado lo que se llama la línea de ribera. Es una línea imaginaria que dice hasta dónde llega el río, tomando consideraciones cuestiones geológicas, hidrológicas, científico técnicas, que dicen que el río se mueve, se ensancha, se achica, tiene movimiento el agua, entonces dice llega hasta acá el río, que incluye sus cauces y parte de las riberas. En la Argentina, todos los ríos, los lagos no tanto, son públicos. Entonces el cauce y sus riberas son de dominio público, son de todos los argentinos, que no pueden ser comprados ni vendidos excepto que haya una ley del Congreso Nacional que lo habilite. Esto lo dice el Código Civil y Comercial de la Nación [...]. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

Denuncia que,

hay una violación permanente de las leyes, esa es la cuestión [...]. La desorganización territorial que vemos está muy asociada a una falta de políticas de tierras, Siempre lo ambiental está muy relacionado y cruzado con lo social [...]. El tema de los derechos ambientales forma parte de los derechos humanos, como un derecho fundamental, es más, la Constitución nuestra en el artículo 41 'tenemos derecho a un ambiente sano' [...]. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

Un participante de la Audiencia Pública, miembro de una asamblea civil, sentenció que

Las obras que ya se están realizando en la cuenca del Río Luján repiten como fotocopia el trágico plan de saneamiento y control de inundaciones del Río Reconquista (...). Ya conocemos los resultados de este tipo de obras hidráulicas y las consecuencias son que no sólo esparcen más aún la contaminación con el consabido impacto sobre la salud humana, animal y vegetal, sino que además la tremenda

deuda externa para el final empeorar exponencialmente la situación que motivó el plan, que nunca ataca las cuestiones de fondo. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Frente a la controversia que se abrió en la Audiencia Pública por la aparente falta de consideración de la situación de los inundados por parte de las agrupaciones ambientalistas, algunos integrantes de estas últimas sostuvieron que

nos quieren hacer sentir como los inhumanos de esta situación, pero sí que pensamos en ellos, mucho más que ellos mismos, porque pensamos que estas obras no van a resolver el problema que tienen (...) no solo van a afectar el ambiente y tampoco van a resolver el problema de las inundaciones (...) ese cambio debe resolver los temas previos sino que además tenemos que controlar que no generen nuevos problemas. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Otra integrante adhirió al discurso anterior y señaló que "si el objetivo de la obra es evitar futuras inundaciones, entonces la solución es ensanchar el cauce y rectificar más de un tercio del río" (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021). Esto iría en desmedro de los humedales, cuyos beneficios son "evitar crecidas, acumular y purificar el agua, abastecer napas y servicios ecosistémicos, entre muchos otros. Si a las obras públicas, no a este tipo de obras, nunca debería haberse aprobado" (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Una participante acusó que estas obras no harían más que destruir el río, y "destruir un río es crimen, esa es la primera razón de todas. Es un atraso además con la experiencia de otros países que ya aprendieron de obras pasadas y están recuperando las vidas de sus ríos" (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021). Otro participante mencionó el mismo punto que la anterior expositora sobre el atraso que implican este tipo de obras, haciendo alusión a que desde el gobierno provincial se sigue apostando a este tipo de proyectos que se sabe que no han funcionado en otras partes del mundo, incluso a sabiendas que no hay un análisis de impactos acumulativos en el estudio de impacto ambiental, lo cual es ilegal [...]. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

La referente entrevistada para esta investigación, también afirmó que

esto es viejo ya de hacer obras hidráulicas, es un paradigma que ahora está yendo a lo que se llama construir con la naturaleza. Entonces en todas las disciplinas estamos viendo que hay un cambio de paradigma, porque así no va más [...]. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

Una participante, profesional especializada en gestión de cuencas, coincidió con todas las posiciones en contra de esta obra y

lamentó mucho que se reincida en este tipo de obras. Las causas originales no se solucionan [...] vemos que el río va empeorando e incluso por las empresas de obras civiles que están trabajando en el río, que casualmente coinciden con las que intervienen a aumentar la cota, los refulados, todo lo que se hace para construir los barrios cerrados, que da una idea de que acá hay un círculo vicioso. Canalizar, destruir meandros, impactar sobre los albardones y sobre los ríos no solucionan los problemas. Lo único que nos protege de las inundaciones es el humedal existente [...]. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Un participante, de una asociación socio ambiental, manifestó que

estamos ante una situación de colapso climático y ecológico, vivenciando la mayor cantidad de extinciones de especies provocadas por el ser humano en los últimos cincuenta años, perdimos 2/3 partes de la masa viva que teníamos, reptiles, aves, mamíferos, por esta actividad humana [...]. Los ingenieros que hablan de este proyecto están pensando en trabajar sobre un lugar donde no hay habitantes, como si los únicos habitantes en la vera del río fuésemos los humanos. Hay flora y fauna que no se habla, que queremos seguir abrazando en contra de la especulación inmobiliaria, para no asumir o arruinar todos los errores que hemos hecho como humanidad. Basta, hay que detener esta destrucción. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Un participante perteneciente a un pueblo originario destacó que

estamos en la región tanto de la Cuenca del Luján (...) y lo que queremos aportar es una mirada de

la cosmovisión como habitantes desde la Cuenca, preocupados por las obras que se quieren llevar a cabo en ambas. (...) no se hace ninguna alusión a recuperar una cultura multidiversa, pluricultural en lo que son las cuencas pero si se hace mención a que se está estudiando hace mucho tiempo esto con técnica, con ingeniería, con las universidades, pero hay poca participación para que todas las comunidades indígenas participemos, demos nuestra mirada. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Otro participante, menciona que

estas obras dicen ser mejoras y en realidad son temporales, dado que la cuenca es algo que se modifica constantemente, lleva años de elaboración para que nosotros vengamos a destruirla. Al mismo tiempo, no hay ningún relevamiento en el impacto ambiental, quizás ustedes lo han visto y me puedan corregir, de las especies artrópodos, insectos y otros tipos de seres vivos, solamente se hace hincapié en algunas especies de plantas y muy breve. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

La referente entrevistada para el presente estudio menciona que hay varias causas de fondo que deben tenerse en consideración para analizar las inundaciones:

quienes dirigen las obras tienen una visión absolutamente hidráulica de la situación [...] yo no sé si alguna obra hidráulica no se debería hacer para ensanchar el río, pero lo que decimos [...] es que primero traten de solucionar las causas y después ver si hay necesidad de hacer alguna obra hidráulica. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

4. Conclusiones y recomendaciones

Se ha llegado a la conclusión que, a partir de los efectos del cambio climático, los Estados se han visto obligados a invertir cada vez grandes partidas presupuestarias a la concreción de obras que eviten sus efectos más nocivos para las ciudades y sus habitantes, y en el caso de Argentina, a buscar financiamientos para los mismos, que en mayor medida provienen de la participación de organismos internacionales.

A su vez, la presencia de diversos sectores de la ciudadanía abre un nuevo paradigma de gestión pública hacia un gobierno abierto, que reconoce que la

participación de estos actores no puede ser desestimada a la hora del diseño de políticas públicas. Es el caso de la Cuenca del Río Luján, aun inclusive con debates y discusiones en su interior, un ejemplo de cómo la ciudadanía ha logrado abrir nuevos espacios de discusión y participación, promoviendo que se instalen nuevas cuestiones sociales y políticas públicas, de abajo hacia arriba, en la agenda pública.

A partir del recorrido realizado en el presente estudio, se formulan las siguientes recomendaciones:

Es un desafío de cara a los próximos años para la República Argentina, seguir trabajando en la implementación de normativa a nivel nacional, provincial y municipal sobre ambiente y cambio climático, que pueda establecer los márgenes para luego implementar, con mayor efectividad y conciencia, mecanismos de adaptación en el territorio.

Es imperioso que se trabaje todo lo posible para la construcción de un diálogo coordinado y fluido entre el Estado y diferentes sectores de la sociedad, que abra nuevas instancias de discusión para que el diseño de políticas públicas y mecanismos de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático no se determine únicamente de manera unidireccional, de arriba-abajo, sino que se promueva la posibilidad de que se generen de abajo-arriba. En el caso del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), es necesario que funcione como punto de encuentro de distintas posturas de la ciudadanía que integre a la mayor cantidad de voces posibles. En ese sentido, a mediados de 2023 comenzó a funcionar el Consejo Consultivo Honorario dentro del Comité.

A partir de lo extraído de distintos espacios de participación de la ciudadanía, se recomienda que la gestión pública contemple el desigual impacto que tiene la modificación del uso del suelo para los distintos sectores sociales, se implementen medidas de control y planeamiento del desarrollo urbano sobre áreas hídricas cruciales, que de no hacerlo de manera consciente, podría producir alteraciones en el territorio, deviniendo en un futuro, en un serio perjuicio ante episodios climáticos recurrentes en una zona de llanura vulnerable a ciertos factores, entre ellos, el incremento de precipitaciones, los cuales cuando confluyen, provocan grandes inundaciones.

5. Referencias

- Aguilar, S. (2015). *Relevamiento y caracterización de Instrumentos de Financiamiento Climático Internacional*. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/relevamiento-internacional-instrumentos-financieros.pdf>
- Baldiviezo, J., & Koutsovitis, M. (2015). *Inundaciones en la Cuenca del Río Luján: frente a la desidia de los gobiernos, la comunidad propone soluciones reales*. Observatorio Ciudad. <https://observatoriociudad.org/inundaciones-en-la-cuenca-del-rio-lujan-frente-a-la-desidia-de-los-gobiernos-la-comunidad-propone-soluciones-reales/>
- Banco de Desarrollo de América Latina (2016). *Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján: Informe Ambiental y Social de la situación*. Banco de Desarrollo de América Latina – CAF. https://www.caf.com/media/6755/ias-lujan_arg_mm_ja-v12.pdf
- Delgado, M. (2021). International Cooperation, Promoting of the Voluntary Market for Carbon Certificates, Colombia 2014-2020. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2), 125-138. <https://doi.org/10.21500/23825014.5663>
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (s.f). *Hidráulica: Cuenca del Río Luján*. https://www.gba.gob.ar/hidraulica/conurbano_y_area_metropolitana/cuenca_rio_lujan
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2015, 5 de marzo). Ley Provincial N° 14710: *Creación del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU)*. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BOaNKlko.html>
- Información Legislativa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2019). Ley N° 27520: *Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/345000-349999/345380/norma.htm>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f). *Adaptación al Cambio Climático*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/adaptacion>

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2003). Decreto N° 1172/ 2003: *Acceso a la Información Pública*. Información Legislativa. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (2021, 22 de diciembre). *Continuación de la Audiencia Pública- Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján – Etapa II “A”*. Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.youtube.com/watch?v=LJzd549xzQA>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Reyes, O., & Sánchez, L. (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe: una revisión general*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39781/1/S1501265_es.pdf
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable de la Nación. (2015). *Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>
- Valverde, A. (2017). *Inundaciones, Vulnerabilidad Social en la Gestión del Riesgo: la Cuenca Superior del Río Luján como caso de estudio (Buenos Aires, Argentina)*. Red Argentina de Geografía Física. https://redargentinadegeografiafisica.files.wordpress.com/2017/11/eje7_valverde-alejandra.pdf

The Prism of Global Inequality: a Multidimensional Country Classification

El prisma de la desigualdad mundial: una clasificación multidimensional de países

Rogelio Madrueño¹ & Sergio Tezanos-Vázquez²

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: febrero 12 de 2023

Revisado: marzo 27 de 2023

Aceptado: mayo 30 de 2023

Autores

¹ Doctor en Economía Internacional y Desarrollo (Universidad Complutense de Madrid), Máster en Relaciones Internacionales (Instituto Universitario Ortega y Gasset, España), Licenciado en Economía (Facultad de Economía, UNAM), y Experto en análisis de datos en investigación social (Universidad Complutense de Madrid). Investigador Asociado del Centro de Estudios Avanzados de Seguridad, Estratégicos e Integración (CASSIS) de la Rheinische Friedrich-Wilhelms- Universität Bonn
Correo electrónico: rmadrueño@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4483-6980>

² Doctor en Economía Internacional y Desarrollo (Universidad Complutense de Madrid), Licenciado en Economía (Universidad Carlos III de Madrid) y Experto en análisis de datos en investigación social (Universidad Complutense de Madrid). Profesor titular del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria (España) y editor jefe de la "Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo". Fue presidente (y fundador) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).
Correo electrónico: tezanoss@unican.es
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7202-5472>

Cómo citar:

Madrueño, R. & Tezanos-Vázquez, S. (2023). The Prism of Global Inequality: a Multidimensional Country Classification. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 52-75
DOI: [10.21500/23825014.6365](https://doi.org/10.21500/23825014.6365)

 OPEN ACCESS



Abstract

This paper provides a broad overview of the issue of rising inequality, and it builds an international and multidimensional taxonomy of economic inequality. We use a hierarchical cluster analysis, which enables us to identify five groups of countries with distinctive economic inequality features, which show that, despite national and regional specificities, both developed and developing countries face important hurdles in reducing social and economic disparities. The resulting classification may be useful to map out the various national realities of economic inequality across countries. The results suggest that a one-size-fits-all international strategy should be avoided in order to address the different patterns of inequality that we have identified around the world. Still, it is crucial to acknowledge the importance of the particularities of each cluster and each geographic region regarding a complex and multidimensional phenomenon, which has become a global challenge for the 21st century.

Keywords: Cluster Analysis; Country Classification; Economic Inequality; Polarization, and Sustainable Development

Resumen

Este artículo ofrece una revisión del creciente problema de la desigualdad y construye una taxonomía internacional y multidimensional de la desigualdad económica. Se utiliza un análisis jerárquico de conglomerados que nos permite identificar cinco grupos de países con características distintivas de desigualdad económica, que muestran que, a pesar de las especificidades nacionales y regionales, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo se enfrentan a importantes dificultades para reducir las disparidades sociales y económicas. La clasificación resultante puede ser útil para trazar un mapa de las distintas realidades nacionales de la desigualdad económica entre países. Los resultados sugieren que debería evitarse una estrategia internacional de "talla única" para abordar los diferentes patrones de desigualdad que hemos identificado en todo el mundo. Aun

así, es crucial reconocer la importancia de las particularidades de cada conglomerado y de cada región geográfica en relación con un fenómeno complejo y multidimensional que se ha convertido en un reto global para el siglo XXI.

Palabras clave: Análisis de conglomerados, Clasificación de países, Desigualdad económica, Polarización, y Desarrollo sostenible.

1. Introduction

Inequality is a multidimensional and complex phenomenon: a prism through which multiple development problems emerge, being a complex issue that requires global solutions. In accordance with the United Nations' (UN) 2030 *Agenda for Sustainable Development*, and the unprecedented challenge of Covid-19 pandemic for global development, "the achievement of inclusive and sustainable economic growth [...] will only be possible if wealth is shared and income inequality is addressed" (UN, 2015, p. 8).

Accordingly, the Sustainable Development Goals (SDG) try to respond to the concerns regarding equality not only with a standalone objective in mind (the SDG 10 "reduce inequality within and among countries"), but also as a way to address cross-cutting issues. In this regard, reducing inequalities implies interaction with other development concerns related to poverty, conflict, gender, health, nutrition, education, and environmental sustainability, among others (Caventa, 2016).

While this paper acknowledges the existence of different dimensions that are connected to inequality, it focuses on global "economic inequalities" through the prism of their different features that point out a key current concern: the growing divide between the rich and the poor.

We propose a complementary approach to assessing the SDG 10 by means of a hierarchical cluster analysis. The aim of this article is build an international and multidimensional taxonomy of economic inequalities that considers five main dimensions of income and wealth (household income, wealth growth of the rich, income growth of the poor, income concentration, and State's capacity to tackle inequalities) in order to identify groups of countries with distinctive inequality characteristics. We focus on the mid-2010s, which includes the immediate

aftermath of the last Great Recession and the beginning of a period of recovery.

In order to build a realistic taxonomy, we deal with a key concern: the search of the "true" value of global economic inequality and its distribution among countries over time (Milanovic, 2012 and 2016; Lakner and Milanovic, 2016). We assume that economic inequality is intrinsically a multifaceted concept that includes two major components: the distribution of income and financial wealth among individuals, and the capacity of the State to alleviate social disparities. Therefore, the analysis of inequality should not be focused on a single yardstick because this may lead to confusion and misinterpretation. Consequently, we build an international taxonomy that takes into consideration key estimates of inequality and poverty. Our aim is to comprehensively address the intricacies of income (and wealth) disparities across countries. The main results allow us to identify five groups of countries, each exhibiting unique characteristics of economic inequality. This demonstrates that, irrespective of national and regional specificities, both developed and developing countries face significant challenges in reducing social and economic disparities.

The paper is structured as follow: After this introduction, section two briefly reviews the literature on the macroeconomics of income inequality, the recent approaches in measuring inequality, and the importance of bridging the dots between national and household income. Section three explains the methodology we employ to construct a multidimensional taxonomy of international economic inequalities. This includes a discussion of the dimensions and variables used in the analysis, as well as the statistical procedure of cluster analysis. Section four presents the main empirical results of our piece of research. Finally, section five addresses conclusions.

2. State of the art

2.1. Macroeconomics of income inequality

Inequalities have been part of a long-standing preoccupation for social scientists (Rawls, 1971; Roemer & Trannoy, 2015). There seems to be a shared understanding about the diagnosis that exceeding certain limits of inequality may foster “social disintegration, unrest and violence” (Fleurbaey & Klasen, 2016, p. 175). Long-term trends suggest that high peaks of inequality have been curbed by warfare, revolution, State collapse, and plagues (Scheidel, 2016). For instance, before World War, II John Maynard Keynes warned that inequalities reached unprecedented high levels—although he did not deny certain room for inequality. In his words:

I believe that there is social and psychological justification for significant inequalities of incomes and wealth, but not for such a large disparity as exists today (Keynes 1936, p. 374).

Interestingly, while war aversion has risen since the World War II, there is evidence of growing inequalities around the world over the last decades, hand in hand with the expansion of financial globalization (Mueller, 2009). At the same time, there is a growing mistrust on the expansion of capital markets and their effects on macro instability and the deterioration of productive capacities (Mundell, 1963). These mistrusts have gained momentum throughout the extensive use of market-based financing as a substitute for bank financing (Brei *et al.*, 2018). Yet, inequalities continue to widen, particularly in those countries with weak institutional capacities, leading into an emerging pattern where inequality is strongly linked with less sustained growth (Ostry, Loungani & Berg, 2019). The explanation of inequality, therefore, involves a complex set of interactions that emphasizes, among others, the role of global interdependencies and the contradictions of the dominant economic and cooperation systems, as suggested by critical approaches, such as the dependency theory and the world-system theory (dos Santos, 2011; Wallerstein, 2004; Arrighi, 2007; Domínguez, 2014).

Furthermore, on the empirical perspective, there are two major story lines of global inequality—broadly disseminated and discussed in a different

policy fora over the last 10 years—which are closely interrelated. On the one hand, it is argued that inequality is steadily on the rise under capitalism due to the evolution of the capital-income ratio and technological progress. The assumption behind this approach is that the average annual rate of return of capital—*ceteris paribus*—is greater than the Gross Domestic Product (GDP)'s rate of growth (Piketty, 2014). According to this view, inequality is very likely to occur through the unequal distribution of income going to capital, measured as a percentage of national income. While this might allow an increase of the labor-income ratio, inequality rises to a greater extent because of the growing share of capital in GDP. Furthermore, this involves a reduction of capital productivity and the decline in the labor income share, as it has been verified in a cross-country analysis over recent decades (Ibarra and Ros, 2019). Therefore, if this trend continues, the shift of income to owners of capital—and thus, the increase of inequality—is expected to continue.

On the other hand, the second story line suggests that inequality moves in waves or cycles influenced by “benign forces” (e.g., redistribution, labor unions, and widespread education, among others) and “malignant forces” (wars, epidemics, hyperinflation, etc.) (Milanovic, 2016 & 2019). This approach relies on Kuznets’ interpretation upon the study of long-term changes in income distribution. Based on this, Milanovic (2016) identifies three phases of inequality from the pre-Industrial Revolution period onwards. In the first phase, prior to 1760, inequality moved ‘around a basically fixed average income level’ (Milanovic, 2016, p. 50). In the second phase, from the Industrial Revolution to the Reagan-Thatcher Revolution, there was a long wave of inequality, which included both a sharp increase of inequality after the Industrial Revolution period with a peak at the turn of the 20th century, and a downward trend after the World War I. In the last phase, from the end of the 1980s onwards, inequality mainly increased due to the emergence of a ‘new (second) technological revolution,’ in the context of the rapid spread of economic and financial globalization.

Both story lines on inequality share similar features, such as the interest in the role of technological progress and capital concentration. Nonetheless,

they offer different normative conclusions: the first approach considers that the best –“fairest and potent”– way to redistribute income is through progressive income taxation, while the second approach believes that a more realistic manner –in political terms– would be through equalizing endowments and deconcentrating capital ownership. These include, *inter alia*, progressive taxation, and inheritance taxation, among others.

Yet, at the heart of the discussion a crucial question remains: what is the ‘true’ level of economic inequality within and across countries?

2.2 Measurement of inequality: recent approaches

Knowledge about the evolution of inequality over time has improved thanks to the development of several databases, which have enhanced the availability, quality, and comparability of international data. These efforts include a variety of specialized agencies, organizations, and individual scholars. However, there remains an outstanding issue in terms of data consistency, leading to discrepancies in the ‘levels and trends of inequality obtained from each database’ (UNDESA 2018, p. 1). Examples of different sources of information are the UNU-WIDER’s *World Income Inequality Database* (WIID), the OECD’s *Income Distribution Database* (IDD), the *Poverty and Equity Database* provided by the World Bank, the *Global Consumption and Income Project* (GCIP), the *Luxembourg Income Study and Wealth Study Databases* (LIS and LWS), and the collection of global wealth reports published by the Credit Suisse Research Institute.

More specifically, the specialised literature on income inequality is trying to connect “the dots between macroeconomics and the distribution of income” (Atkinson, 2015, p. 100). This refers to the information gap created by the constraints and omissions that household surveys impose upon the understanding of income inequality and poverty. As a direct consequence, there is a growing body of literature particularly interested in analyzing developed countries with a long-term perspective (Atkinson, 2007; Atkinson, Piketty & Saez, 2011; Piketty, 2014; Atkinson & Bourguignon, 2015).

The contemporary interest in inequality mainly focuses on the study of distribution of income and

wealth among individuals (Stiglitz, 1969). Nonetheless, these studies have used income tax data, which is an extremely sensitive source of information for a wide range of developing countries, both politically and institutionally (Kaldor, 1980). This constraint does not allow scholars and practitioners to access comparable cross-country tax data, which is essential for understanding the structure and complexity of global income disparities. These data might provide key insights on how high incomes –especially the share of wealth owned by the top 0.1%– influence the distribution of income over time. This is of concern particularly in a context where the upper tail of the distribution seems somewhat underestimated over the recent years. In fact, there is a virtual unanimity regarding the existence of a highly skewed income distribution (Alvaredo *et al.*, 2018; UNDP, 2019).

In this regard, the method described by Lakner and Milanovic (2016), following Atkinson (2007), addresses the tendency to underreporting top incomes in household surveys and their discrepancy with national accounts. This involves spreading:

[...] the discrepancy between national accounts and household surveys evenly across the distribution, but for the very top through the elongation of the distribution, by using a Pareto interpolation, the so-called “proportional adjustment with Pareto tail” (Lakner and Milanovic 2016, p. 21).

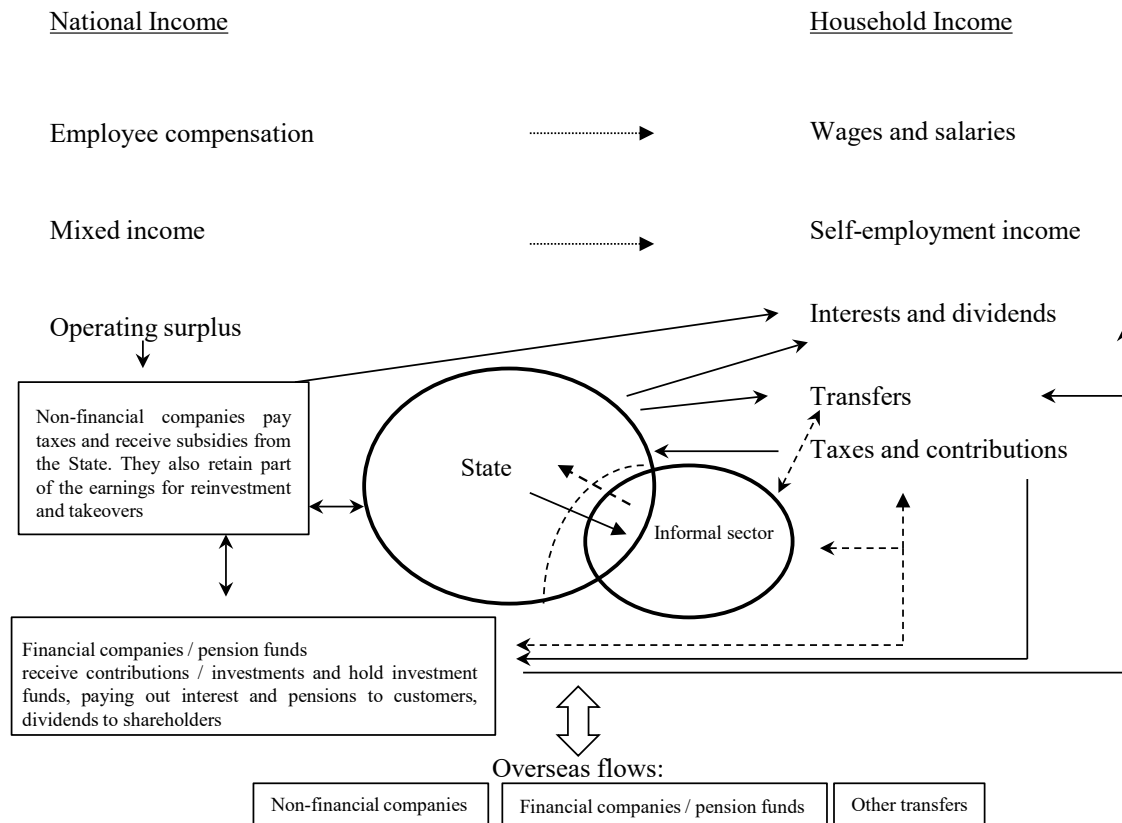
By allocating the excess of income recorded in national accounts over the upper part of the income distribution in household surveys, it is possible to obtain a more realistic picture of the phenomenon of inequality and poverty.

Atkinson (2015) provides a useful guide to explain how to connect the dots between national income and household income. Figure 1 gives an overview of the complexity of this adjustment, establishing some of the links between the estimates offered by each source of income data. The figure reflects the idea that the categories under analysis are not necessarily equivalent, and it identifies structures and agents that influence the main determinants of household income. Likewise, it makes emphasis on the importance of having a broad approach when dealing with income inequality from

a global perspective. One important message in this framework is that the connections between income components and outcomes are not straightforward or even easy to estimate. At best, the estimates of

income that arise from the household sector are an imperfect matching of a complex interaction of influencing formal, and informal factors.

Figure 1. From national income to household income in a global and interdependent world



Source: Based on [Atkinson \(2015\)](#)

Moreover, [Atkinson \(2015\)](#) identifies recognizable features between national and household incomes. For instance, the possible connections between employee compensations, wages, and salaries (Figure 1). Similarly, his framework of analysis introduces key institutional elements, such as the State and financial and nonfinancial companies. The former is perceived as the main agent of change that serves as a filter through which households receive transfers and pay taxes. In this process, the State can provide access to fundamental rights (infrastructure, education, and health, among others). Inevitably, this involves the creation of assets that are determinant factors in obtaining a more sustainable development process. Obviously, the counterweight to this are domestic and foreign debts that constrain the room

for maneuver and the potential to expand people's choices over time. The former is the consequence of broader strategic issues in which the connection and inter-dependence with financial and nonfinancial services in an open economy stimulate a set of income supplements (i.e. corporate earnings, financial dividends, investments, pensions, etc.).

Furthermore, the importance of the State's capability to reduce income inequalities should not be underestimated. It is here where the greatest differences emerge between developed and developing countries. In the first case, the expansion of income is the result of a process in which the State has been a fundamental stakeholder, by providing institutional structures for high-quality development at both domestic and international levels ([Chang, 2011](#)). In

this process, developed countries have created more equitable and efficient tax systems, which go hand in hand with mutually reinforcing interactions between employment and social protection policies. In contrast, in developing countries, the informal sector performs some of the State's tasks, in particular those related to income redistribution. In part, this reflects the structural institutional failure that prevents these economies from taking a qualitative leap towards greater socio-economic development. The duality between the State and the informal sector is a distinctive feature of developing countries.

Figure 1 also shows the complex connections between the different categories that affect national and household income. This may be seen as flows of transactions—shown by solid and dashed lines—, by going both ways: through the State or the informal sector, depending on whether households are fully integrated into the formal economy. These two main sectors (formal and informal) receive and pay transfers and contributions. Over time, this duality has become more complex and multidimensional. Not only the informal sector does take a prominent position in developing countries (i.e. through informal employment or illicit activities), but also there is also evidence of closer integration of informal and formal sectors within an international context which faces difficulties in creating and securing permanent jobs through economic growth (La Porta & Shleifer, 2014). Moreover, while in developing countries the informal sector serves as a basic social protection system in periods of crisis, people in developed countries depend on social protection policies,—such as unemployment insurance benefits. Both types of schemes have advantages and disadvantages for people's choices. In developing countries, the informal sector provides employment in the short-term—low-productivity jobs combined with low salaries—, and the consequent access to basic services. Certainly, this scheme offers poor coverage in terms of job security and good working conditions, and it has a negative impact on the creation of fair and efficient tax systems, which favors the fragmentation of the internal market and the lack of social and institutional cohesion. In developed countries, the potential gains and opportunities of social protection programs may be affected by the lack of secure jobs

in the short-and-medium terms. To a large extent, this depends on the capacity of these countries of fostering more productive development policies. In both cases, there is a consistent social coverage policy through traditional family and community support structures.

Formal and informal sectors also have a connection with financial and nonfinancial services. Whenever possible, financial and nonfinancial institutions provide mechanisms through which to energize the circular flow of income in an open economy. These mechanisms include not only unilateral transfers of income from abroad,—such as remittances,—but also the management of a growing pool of retirement savings, or even, the transfer of illicit financial flows (OECD, 2014).

All in all, Figure 1 simplifies the complex set of aspects that affect household income. As stated by Atkinson (2015, p. 102), 'total household income is considerably less than total national income.' This includes the issue of concentration of income at the very top, the widening gap between the rich and the poor in a dynamic and competitive global setting, and the role of the State in tackling inequality. All of them are essential aspects for measuring inequality trends, as we will see below.

3. Methodology for building a multidimensional taxonomy of international economic inequalities

3.1 Dimensions, variables, and period of analysis

Since we are interested in building a multidimensional taxonomy of economic inequalities across countries, we identify five dimensions that are relevant for reproducing these inequalities. Thus, we try to overcome a single measurement of economic inequality, which inevitable reflects a normative preference, as suggested by Atkinson (1970) and Ravallion (2018). However, we also add the main narratives surrounding the problem of inequality. We acknowledge that global economic inequality is a multidimensional issue transcending income and wealth, and thus, our analysis is a limited attempt to provide a classification of countries. However, we provide a multifaceted picture of economic inequalities with mutually reinforcing and complementing components of this growing concern. Thus, we go beyond single yardsticks.

In order to build our international taxonomy, we place special emphasis on five dimensions: i) adjusted household income, ii) wealth growth of the rich, iii) income concentration, iv) income growth of the poor, and v) State's capacity to tackle inequalities. As argued, these dimensions account for the dominant explanations of economic inequality. On the one hand, we consider the role of income disparities between the extremes of the income distribution. On the other hand, we also consider income concentration, which primarily reflects changes in inequality within the middle portion of the income distribution. Similarly, our approach includes the growth of the lowest income deciles, by explaining the progress of countries towards lower inequality. Additionally, the component of financial wealth, which is typically omitted in cross-country inequality comparisons, is included here, by providing a comprehensive view of this issue. Lastly, the State's capacity to increase public revenues is essential for implementing policies in order to reduce inequality.

Regarding the period of analysis, the proxies are computed for 2015, which includes the immediate

aftermath of the last Great Recession and the beginning of a period of recovery. In doing so, it is also very important to say that these proxies offer the best information available to create a global database of economic inequality through different lenses. Certainly, there are other proxies for each dimension that have been used in different studies. Nonetheless, they provide a certain bias towards advanced and Western economies. Therefore, there is an urgent need to provide analysis of this problem from a comprehensive perspective with the inclusion of countries of the Global South. In this sense, this is an approach that considers relevant dimensions related to the problem of economic inequalities, in line with the previous literature. Moreover, the article has sought to offer a global perspective based on a broad sample of countries, by encompassing both developed and developing nations. Nonetheless, it is unavoidable to omit some countries due to the absence of data.

Table 1 shows the dimensions, variables, periods, and sources used for the 101 countries, which are included in our empirical estimation.

Table 1. Dimensions and variables of analysis

SDG	Dimensions	Proxies	Sources	Period
Reduce inequality within and among countries (SDG 10)	Adjusted household income	Household income (means level of income, 2011 PPP) per capita adjusted by surveys and national accounts (<i>Income_pc_adj</i>)	World Bank (2020) and Global Consumption and Income Project (GCIP) (Lahoti et al. 2016)	2015
	Wealth growth of the rich	Change in the proportion of adults with more than 100,000 USD wealth (percentage points) (<i>Growth_rich</i>)	Credit Suisse Research Institute (2012 and 2015)	2012-2015
	Income growth of the poor	Growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population (%) (<i>Growth40</i>)	World Bank (2020)	Last available estimate for the period 2013-2017
	Income concentration	Palma ratio adjusted by surveys and national accounts (<i>Palma</i>)	World Bank (2020) and Global Consumption Income Project (GCIP) (Lahoti et al. 2016)	2015
	State's capacity to tackle inequalities	Tax revenue as share of GDP (<i>Tax_revenue</i>)	ICTD / UNU-WIDER Government Revenue Dataset (2018)	2015

Source: Authors.

i) Household income

One important point regarding this dimension has to do with the idea of providing plausible estimates of income inequality across countries, by involving the correction of household survey data, based on the scale invariance axiom –which assumes that incomes are equally distributed within country deciles over time. We try to partially correct this bias, by using standardized levels of income based on surveys and national accounts estimates (Niño-Zarazúa et al., 2017). The inclusion of the size of the income distribution is relevant to capture the contribution of each country on a global scale.

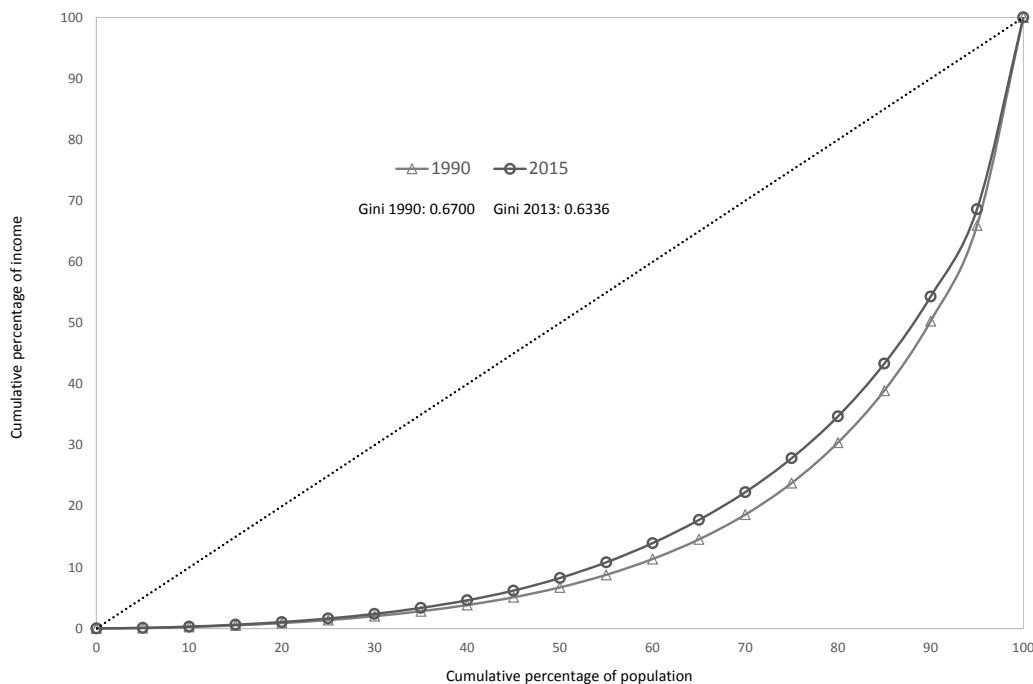
In particular, we use the *Global Income Dataset* (GID) provided by the Global Consumption and Income Project (GCIP) due to its capacity to create an ‘ecumenical approach’ that integrates different sources, such as the *EU-SILC database*, the *LIS*, the *SEDLAC database*, the *UNU-WIDER World Income Inequality Database*, the *World Bank’s Povcalnet data-*

base, and *Branko Milanovic’s WYD database* (Lahoti, et al, 2016: 6). In contrast to other global income datasets (for example, Lakner and Milanovic, 2016), GID employs a ‘standardized income concept’ which facilitates cross-country comparisons over time and provides estimates of monthly real income in almost all countries for the period 1960-2015.

We use data in mean levels of income by country in terms of the 2011 purchasing power parity (PPP) dollars. We argued that income levels provide the basis for cross-country comparison of economic inequality for their capacity to reveal the scale of income across countries over time.

According to the GID, as Figure 2 shows, the Lorenz curves for the global income distribution between 1990 and 2015 indicate that there has been a decrease in global inequality (between nations), mainly through the economic performance of China and India, as suggested by Kanbur (2019).

Figure 2. Global income distribution: Lorenz curve 1990–2015



Source: Authors, based on data from the World Bank (2020) and the Global Consumption Income Project (GCIP) (2016).

ii) Wealth growth of the rich

The concentration of wealth in the hands of the rich is a controversial issue worldwide because of

its implications on global inequality, in particular in terms of the growing gap between the rich and the poor within and between countries. This debate has

been propelled by the reports annually published by Oxfam International since 2010 (which are based on the statistics provided by the *Forbes billionaires' lists* and the *Credit Suisse Global Wealth Reports and Databooks*), as well as the *World Inequality Database* elaborated by the Paris School of Economics (which has some constraints in terms of geographical coverage across countries).

Despite the economic differences between wealth (which is a stock variable) and income (which is a flow variable), they are key complementary features of economic inequality (Keeley, 2015). Wealth is particularly relevant for understanding the huge asymmetries between the World's billionaires and the ultra-poor.

We proxy this dimension by means of the variation (in percentage points), between 2012 and 2015, of the proportion of adults with more than 100,000 USD wealth.

iii) Income concentration

The Gini coefficient is one of the most common measures of inequality, which —along with other measures, such as the Theil index— are “Lorenz consistent” (Fields, 2002). However, Gini coefficient tends to overlook the tails of the distribution and is insensitive to high levels of inequality (Josa & Aguiar, 2020). According to Palma (2014), there has been an obsession regarding the analysis of the changes occurring in the middle 50% of the distribution, which are shown to be relatively stable across and within countries over time. All this adds up to a certain reluctance to shift the focus to the bottom 40% and the top 10%, where inequality seems to be more relevant. Accordingly, the Palma ratio is an alternative measure to the Gini index, despite the fact that some critics suggest that changes in the extremes of the income distribution can only be part of “an empirical regularity that may not hold in the future” (Cobham, Schlögl & Sumner, 2016: 28). Given the evolution and the features of rising inequality at global scale, the Palma ratio seems to be the most appropriate proxy for our analysis.

iv) Income growth of the poor

Fostering the income growth of the poorest people across countries is necessary in order to both eradi-

cate extreme poverty (as stated by the first SDG) and to reduce income inequalities (SDG 10).¹ The literature suggests that improvements in shared prosperity, particularly for the poorest people, demand the combination of both growth gains for the poor and straight income redistribution (Kakwani *et al.*, 2004).

Our proxy for this dimension measures the Average Annual Growth Rate of income shares received by the bottom 40% of the population. This includes the annualized average growth rate in *per capita* real income of the bottom 40% of the income distribution in a country from household surveys over a roughly five-year period. Nevertheless, the World Bank (2020) alerts about the constraints of this data in terms of availability and quality.

v) State's capacity to tackle inequalities

The last dimension deals with a historical concern: the use of tax revenues (direct and indirect) as a mechanism to stimulate economic development and social well-being (Stiglitz, 2018). In short, this dimension refers to the State's capacity to raise revenue from all taxpayers in order to foster sustainable development, to mobilize domestic resources, and to build democracies (Long & Miller, 2017; Bourguignon, 2018).

We measure the State's capacity to tackle inequalities by means of the tax revenue as share of GDP, by including social contributions. While our proxy provides a quantitative tool to assess fiscal capacity, it may also implicitly reveal the institutional quality of the State to provide public goods. In this regard, this proxy captures both market inequality and social distributive outcomes in the form of social contributions, which is essential for any serious analysis of inequality, according to Palma (2019).

3.2. Methodology: a cluster analysis of international inequalities

Cluster analysis is a numerical technique that can be used to classify a set of heterogeneous countries into a limited number of groups, each with similar features among the countries that make it up. In particular, hierarchical cluster analysis enables us

¹ In particular, the SDG target 10.1 focuses on the “growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population”.

Table 2. Correlation matrix

		Income_pc_adj	Palma	Growth_40	Growth_rich	Tax_revenue
Income_pc_adj	Pearson Correlation	1	-0.562	-0.256	0.191	0.626
	Sig. (2-tailed)		0	0.008	0.056	0
	N	105	105	105	101	105
Palma	Pearson Correlation	-0.562	1	0.049	-0.133	-0.579
	Sig. (2-tailed)	0		0.62	0.185	0
	N	105	105	105	101	105
Growth_40	Pearson Correlation	-0.256	0.049	1	0.153	-0.246
	Sig. (2-tailed)	0.008	0.62		0.128	0.012
	N	105	105	105	101	105
Growth_rich	Pearson Correlation	0.191	-0.133	0.153	1	0.098
	Sig. (2-tailed)	0.056	0.185	0.128		0.332
	N	101	101	101	101	101
Tax_revenue	Pearson Correlation	0.626	-0.579	-0.246	0.098	1
	Sig. (2-tailed)	0	0	0.012	0.332	
	N	105	105	105	101	105

Source: Authors.

to construct a taxonomy of countries with varying levels of inequality. This procedure divides the countries into a number of groups so that every country belongs to one and only one group, and countries in the same group are internally homogeneous. Additionally, the clusters are notably dissimilar from each other. The benefit of this method is that it allows us to identify the key inequality features of each cluster.

Moreover, cluster analysis helps us to determine the suitable number of groups to divide the sample of countries and produces a synthetic distribution of inequality indicators that makes comparison across countries much more easily. In this study, we applied the Ward's method with squared Euclidean distances and standardized variables to carry out the hierarchical cluster analysis.² The analysis includes 101 countries of all income levels (that is, 83.5% of the world population).³

² Regarding the standardisation method, we use the 'range -1 to 1' which is deemed to be preferable than other methods 'in most situations' (Mooi and Sarstedt, 2011, p. 247). The analysis was conducted using SPSS software.

³ The countries not included in the analysis are either insular States with less than one million inhabitants (Antigua and Barbuda, Dominica, Grenada, Kiribati, Maldives, Marshall Islands, Mayotte, Palau,

Before clustering, it is necessary to check for substantial collinearity between the variables in the data set. There are five variables that represent different inequality dimensions in the data set, which is why it is not surprising that some may be highly correlated (Table 2).⁴ However, all pairs of variables are under the 0.9 threshold, indicating that they are appropriate for the analysis.

We determine the number of country groups, using the dendrogram and the Variance Ratio Criterion (VRC).

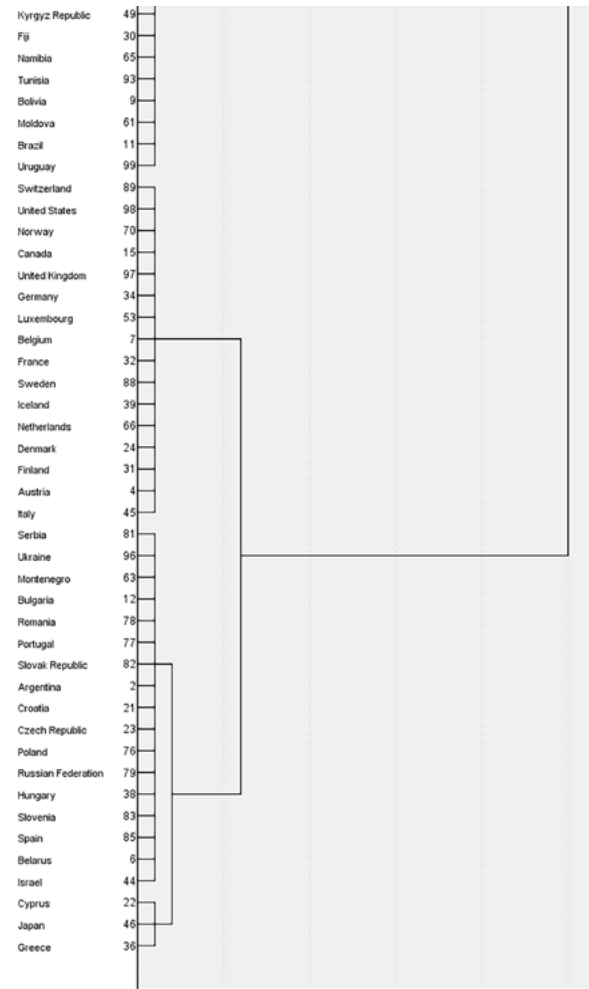
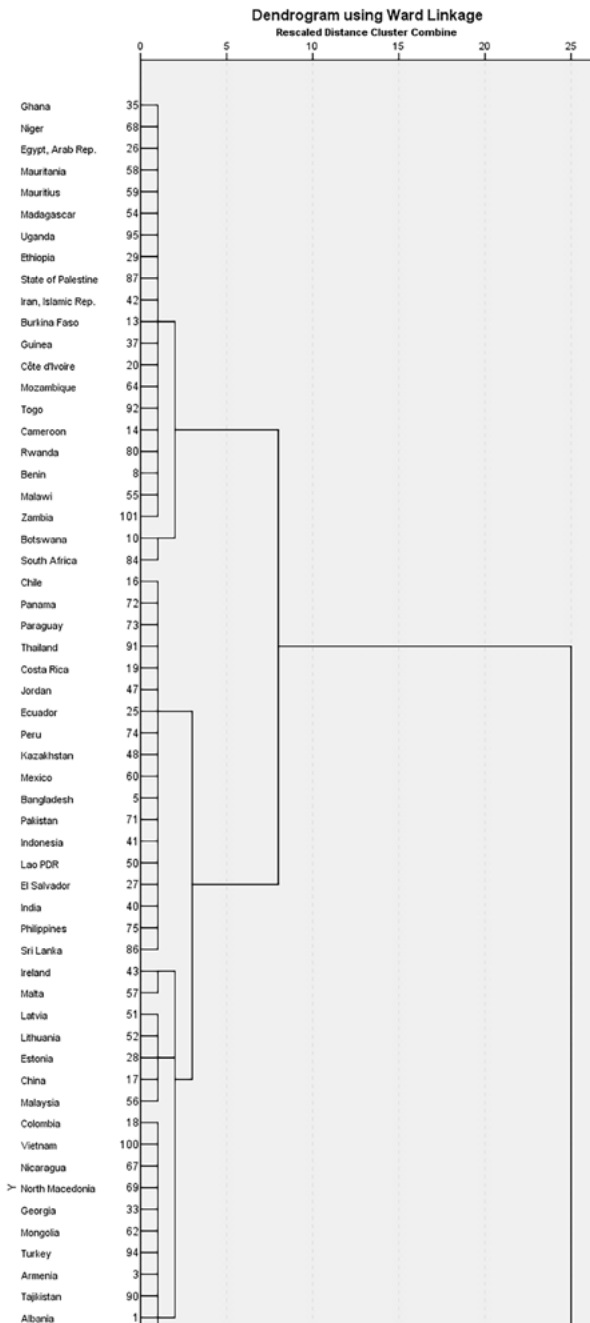
The dendrogram graphically displays the distances between countries and clusters of countries, and it can be read from left to right. Vertical lines indicate when countries have been merged together, with their position in the graph, illustrating the distance at which the mergers take place. This graph in-

Samoa, Sao Tome and Principe, Seychelles, Solomon Islands, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Tonga, Tuvalu and Vanuatu), or countries with limited statistical information (Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Cuba, Eritrea, Iraq, Kosovo, Lebanon, Libya, Myanmar, North Korea, Somalia, South Korea, Sudan, Timor-Leste, Uzbekistan and Zimbabwe).

⁴ If highly correlated variables are used for cluster analysis, specific aspects covered by these variables will be overrepresented in the outcome. Everitt et al. (2011) and Mooi and Sarstedt (2011) argue that absolute correlations above 0.9 are problematic.

dicates that either four clusters (maximum distance of three from 25) or five clusters (maximum distance of two) should be taken into consideration⁵.

Figure 3. Dendrogram of countries



VRC is used to measure the amount of variance in the data. This helps us to decide which clusters should be retained and which should be discarded (Calinski & Harabasz, 1974; Milligan & Cooper, 1985). According to this criterion, the optimum number of clusters is five, as seen in Table 3.

Table 3. Variance Ratio Criterion (VRC)

# clusters	VRCK	wk
3	515.02	-115.77
4	511.33	99.41
5	607.04	-149.31
6	553.44	..

Source: Authors.

Note: VRC implies choosing the cluster with minimum w.

⁵ SPSS re-scales the distances to a range of 0 to 25. Therefore, the last merging step to a 1-cluster solution takes place at a (re-scaled) distance of 25.

By using the dendrogram and VCR, we are able to determine that the optimum number of clusters is

five. Before analyzing the features of these clusters, it is important to recognize which variables are most influential in distinguishing between countries. This step is especially crucial as cluster analysis will show us if the clusters have significantly different means for inequality indicators.

We conducted a one-way ANOVA analysis to compare the differences among clusters. The results showed that the five variables used for classification were statistically significant (Table 4).

The *F* statistics indicates the relation between the overall between-cluster variation and the overall within-cluster variation. This gives us an indication of how relevant each variable is for distinguishing between groups of countries. The variables with the highest discriminating power are *Palma index*, *tax revenue*, and *adjusted per capita income*. The two remaining variables (*income growth of the poor* and *wealth growth of the rich*) have relatively less importance in the classification.

Table 4. ANOVA output of inequality clusters

		Sum of Squares	Df.	Mean Square	F	Sig.
<i>Income_pc_adj</i>	Between Groups	22,437,139.24	4	5,609,284.81	78.66	0.000
	Within Groups	6,845,819.10	96	71,310.62		
	Total	29,282,958.34	100			
<i>Palma</i>	Between Groups	324.29	4	81.07	101.157	0.000
	Within Groups	76.94	96	0.80		
	Total	401.23	100			
<i>Growth_40</i>	Between Groups	300.32	4	75.08	16.565	0.000
	Within Groups	435.13	96	4.53		
	Total	735.45	100			
<i>Growth_rich</i>	Between Groups	150.28	4	37.57	3.439	0.011
	Within Groups	1,048.81	96	10.93		
	Total	1,199.08	100			
<i>Tax_revenue</i>	Between Groups	8,179.48	4	2,044.87	88.165	0.000
	Within Groups	2,226.60	96	23.19		
	Total	10,406.08	100			

Source: Authors.

4. Main results and implications. Identifying five clusters of economic inequality

As noted, the exercise produces five clusters that are scattered across geographical regions and income groups. Thus, showing that multidimensional inequality is not highly correlated with these two variables—geographical region and income level.⁶

An accurate interpretation of the features of the five clusters involves examining the cluster centroids (that is, the variables' average values of all countries in a certain cluster). This procedure enables us to compare the average features of each group of countries (Table 5).

⁶ Appendix 3 shows the complete set of countries classified by clusters.

Table 5. Development cluster centroids

Clusters		<i>Income_pc_adj</i>	<i>Palma</i>	<i>Growth_40</i>	<i>Growth_rich</i>	<i>Tax_revenue</i>
1	Mean	460.22	2.77	4.01	0.65	26.07
	N	25	25	25	25	25
	Std. Deviation	271.95	1.02	2.41	4.25	5.14
	Minimum	89.22	1.05	0.86	-6.00	14.29
	Maximum	1,306.16	5.31	9.13	14.10	33.71
2	Mean	759.59	1.53	-0.51	-1.52	32.91
	N	20	20	20	20	20
	Std. Deviation	311.01	0.46	2.50	3.69	3.51
	Minimum	301.55	0.91	-8.35	-13.80	24.24
	Maximum	1,395.46	2.43	2.54	2.20	39.01
3	Mean	1,662.97	1.18	0.29	2.40	38.42
	N	16	16	16	16	16
	Std. Deviation	270.76	0.26	1.19	4.77	6.34
	Minimum	1,172.84	0.88	-2.14	-6.90	26.23
	Maximum	2,154.99	1.95	2.12	10.30	45.90
4	Mean	431.87	2.90	2.88	-0.36	14.61
	N	18	18	18	18	18
	Std. Deviation	256.03	0.53	1.58	0.73	2.89
	Minimum	155.16	2.10	-0.02	-2.00	7.93
	Maximum	1,063.98	3.70	5.12	0.20	18.86
5	Mean	222.36	6.21	0.95	-0.20	15.29
	N	22	22	22	22	22
	Std. Deviation	220.28	1.41	2.32	0.61	5.40
	Minimum	47.30	3.95	-3.15	-2.80	5.59
	Maximum	1,050.73	9.59	5.95	0.10	29.44
Total	Mean	653.17	3.05	1.66	0.13	24.99
	N	101	101	101	101	101
	Std. Deviation	541.14	2.00	2.71	3.46	10.20
	Minimum	47.30	0.88	-8.35	-13.80	5.59
	Maximum	2,154.99	9.59	9.13	14.10	45.90

Source: Authors.

» Cluster 1 consists of **25 countries with high income growth rates of the bottom 40% of the population**. On average, these countries have relatively low per capita income, moderate Palma ratios and tax revenues. Nevertheless, this is the largest and most heterogeneous cluster as it includes, on the one hand, countries where the income of the poor is growing

fast (like China, Estonia, Latvia, Lithuania, Namibia, Nicaragua, and North Macedonia. All of them with growth rates over 5%) and, on the other hand, countries with very modest growth of the poor (like Albania, Armenia, Brazil, Fiji, Kyrgyz Republic, and Mongolia, with rates below 2%).

- » Cluster 2 consists of 20 **countries with low (and in some cases even negative) growth rates of both the income of the poor and the wealth of the rich**. However, tax revenues are comparatively high and Palma ratios are low. This group includes those European countries with relatively low income plus two non-European developed countries (Israel and Japan).
- » Cluster 3 is made up of 16 **developed countries with high wealth growth rates of the rich and low Palma ratios**. All of them, except for the USA, are located in Europe. Moreover, in general terms, income growth rates of the poor are much lower than the wealth growth of the rich, a fact that may be reinforcing a worsening in inequality. The most dissimilar cases in this group are Italy and Luxembourg, with the highest negative rates of growth of both the income of the poor and the wealth of the rich.
- » Cluster 4 consists of eight **countries with very low tax revenues**. They also have medium income levels and high Palma ratios. Nevertheless, the income of the poor is growing at positive rates whereas the wealth growth of the rich is slightly negative for many countries. This group includes both Latin American and Asian countries.
- » Cluster 5 consists of 22 **countries with very high Palma ratios**. Moreover, tax revenues are very low, and the income of the poor is grow-

ing at positive rates (for most of the countries) whereas the wealth growth of the rich is slightly negative for some countries. These are all African countries plus Iran and Palestine.

An important implication of this taxonomy is that it allows us to identify the main differences across clusters (See **Map 1**). A visual way to explore the magnitude of these gaps is by means of a “web graph.” **Figure 4** graphically displays the relative value of the cluster centroids in terms of the maximum and minimum values of the different clustering variables. C3 seems to be the best-off cluster, but it has a low rate of income growth of the poor and a very high rate of wealth growth of the rich. Thus, by pointing towards a worsening in economic inequalities. In contrast, C5 seems to be the worst-off cluster, but the income growth of the poor is, on average, slightly higher than C3. Therefore, we find that there is no simple ‘linear’ representation of inequality levels (from low to high inequality countries). In fact, each cluster of countries has its own and specific inequality features and there is no group of countries with the best (or worst) indicators in all the indicators utilized here. Whereas a mono-dimensional taxonomy of inequality (for example based on Gini coefficients) depicts a linear inequality ranking, our taxonomy offers a somewhat more nuanced understanding of the diversity of challenges associated with the multidimensionality of economic inequalities.

Map 1. The cartography of international economic inequalities

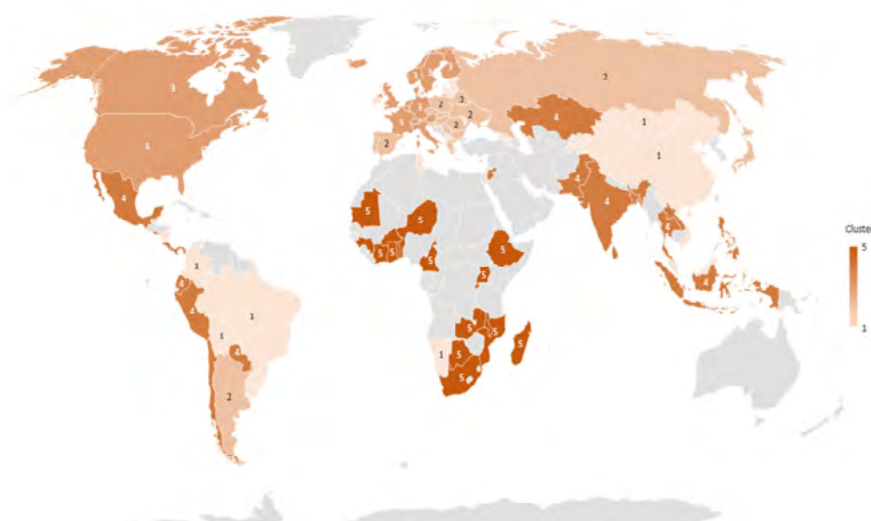
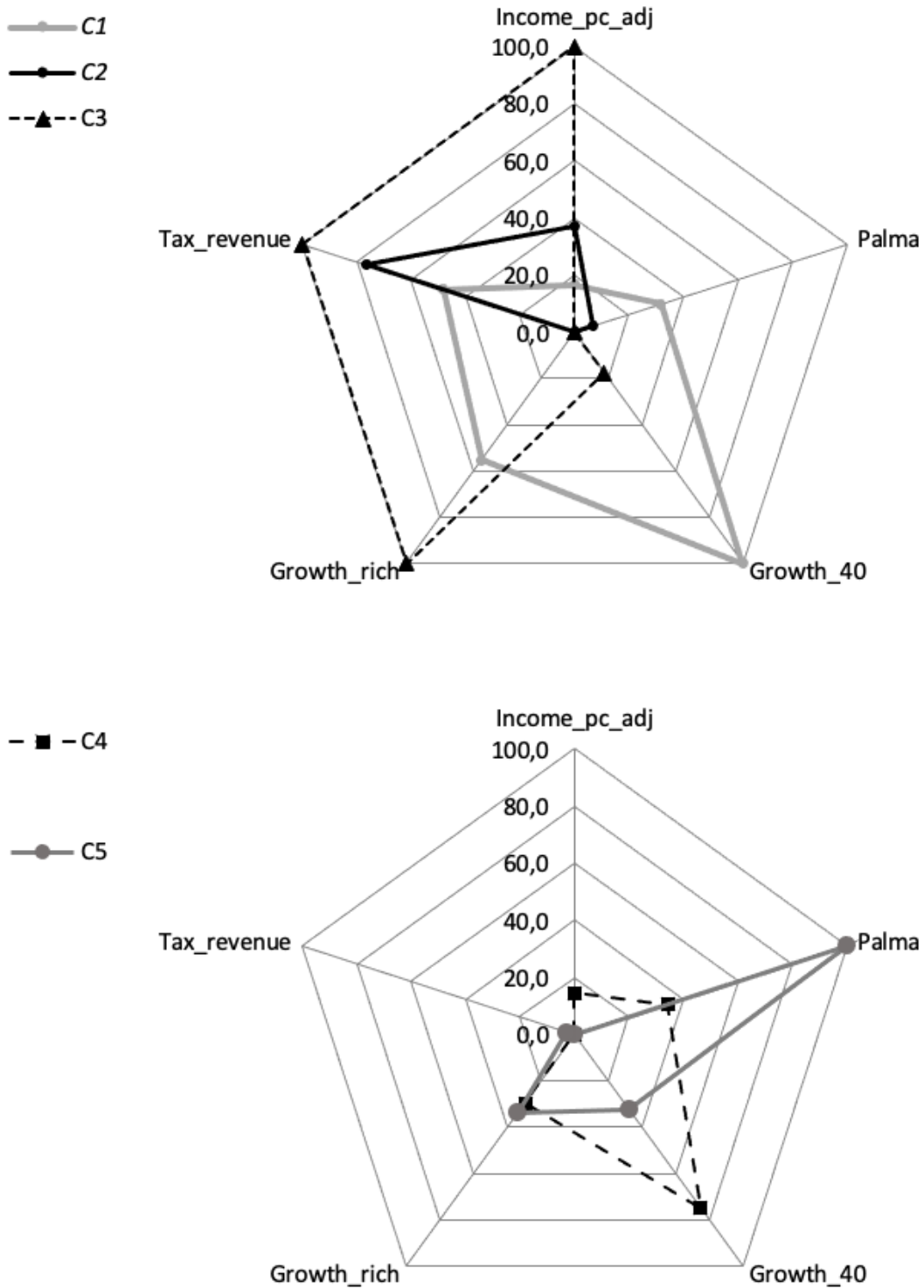


Figure 4. Differences across clusters' averages



Source: Authors.

Note: centroids of each cluster relative value in terms of the maximum and minimum values of the different clustering variables.

It is also important to note that, as in any international classification, there are countries that do not perfectly fit their assigned groups. The most notable case in our taxonomy is Ireland, which is the country with the highest income and the highest wealth growth rate of the rich among C1 countries. Therefore, Ireland is the last country in joining C1 according to the agglomeration schedule (See Appendix 2).

These results are interesting, as the classification clearly identifies the main peculiarities of each group regarding the recent explanation of inequality. For example, in the case of Latin American countries (Cluster 4), the taxonomical analysis highlights that, beyond the fluctuations in the tails of the income distribution, low tax collection is the main differentiating element of this group. Moreover, the main inequality challenge of African and Middle Eastern countries (Cluster 5) is reducing the income gap between the top 10% and the bottom 40%. And in the case of European Union countries and the USA (Cluster 3), the key feature of inequality is the significant increase of wealth for the richest population—the top 1%.

5. Conclusions

Over recent years, inequality has become the focus of public attention for several reasons, including the growing interest in “confronting inequalities,” the increase of within-country inequality, and the connection between inequality and less sustained growth, among others. The uneven distribution of income and wealth has caused an increasing social discontent that threatens to destabilize democracies and fosters a variety of economic, social, political, and ecological injustice.

Fighting inequality is an essential component in the quest for sustainable development, as recognized by the United Nations’ 2030 *Agenda for Sustainable Development*. Accordingly, not only is there an urging need to reduce economic inequalities, but also to better examine and to assess the aim of reducing the inequality gap around the world.

Our assessment has provided insights into this matter from a multidimensional approach about economic inequality. We acknowledge the need to critically look at income and wealth data and we assume that there is no single yardstick capable of

conveying a full picture of inequality. Therefore, we consider a broader view through different facets of economic inequalities, including a global assessment of this phenomenon.

The aim of this paper is to build an international and multidimensional taxonomy of economic inequality that takes into account five main dimensions: the adjusted household income, the capacity of the State to tackle inequalities, the income growth of the poor, the wealth growth of the rich, and the differences in the tails of the distribution (between the rich and the poor). By means of a hierarchical cluster analysis, we identify five groups of countries with similar inequality features over the last years:

- » Cluster 1 is a heterogeneous group of countries characterized by **high income growth rates for the bottom 40% of the population**, yet they have low per capita incomes, moderate Palma ratios, and tax revenues.
- » Cluster 2 consists of **countries with low (and in some cases even negative) growth rates of both the income of the poor and the wealth of the rich**. Moreover, tax revenues are comparatively high and Palma ratios are low.
- » Cluster 3 is made up of **developed countries with high wealth growth rates of the rich and low Palma ratios**.
- » Cluster 4 consists of **countries with very low tax revenues**, medium income levels, and high Palma ratios. Nevertheless, income of the poor is growing at positive rates whereas the wealth growth of the rich is slightly negative for many countries.
- » Cluster 5 consists of **countries with very high Palma ratios** and very low tax revenues. However, the income of the poor is growing at positive rates (for most of the countries) whereas the wealth growth of the rich is slightly negative for some countries.

Moreover, this international classification shows that, despite national and regional specificities, both developed and developing countries face important hurdles in addressing national economic inequality. Hence, these hurdles deserve to be thoroughly discussed to prevent painting all countries with the

same brush. Nonetheless, we acknowledge that we have carried out a partial assessment of inequality, limited to its economic dimension and thus, neglecting other social and environmental variables. The aim is to address this constraint in future research.

The intended contribution of the paper is to demonstrate that more work on the complexity of global inequalities is required since both advanced economies and the Global South share significant difficulties for reducing economic inequalities. Therefore, there is no need for a “one size fits all” international strategy to tackle global inequality. Conversely, the evidence suggests that there is a need of multiple and simultaneous strategies to effectively address the different patterns of inequality that we have identified around the world.

There are, however, some constraints to our analyses, especially in terms of quality and availability of the inequality data. Moreover, as in any international classification, there are countries that do not perfectly fit in our taxonomy and require detailed case-studies. Besides, it is important to bear in mind the descriptive nature of cluster analysis, which implies that it needs to be complemented with other causal analysis that shed light on the different drivers of income inequalities around the world.

All in all, this piece of research aims to serve as a foundation for further progress and to inspire other researchers in the multidimensional measurement of the global issue of income inequalities.

6. References

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T. Saez, E. and Zucman, G. (2018). The Elephant Curve of Global Inequality and Growth, *AEA Papers and Proceedings*;108:103-108 <https://doi.org/10.1257/pandp.20181073>
- Arrighi, G. 2007. *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*, Verso. London.
- Atkinson, A. B. (1970). On the measurement of inequality, *Journal of Economic Theory* (2), 244-263
- Atkinson, A.B. Measuring Top Incomes: Methodological Issues. In: A. B. Atkinson and T. Piketty (eds.): *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford University Press; 2007. p. 18-42.
- Atkinson, A.B. *Inequality*. What can be done? Cambridge: Harvard University Press; 2015.
- Atkinson, A. B. and Bourguignon F. (eds) *Handbook of Income Distribution*. Volume 2. Pages 1-2251. Amsterdam: North-Holland; 2015.
- Atkinson, A.B., Piketty, T. and Saez, E. Top Incomes in the Long Run of History, *Journal of Economic Literature* 2011; 49:3-71.
- Bourguignon, F. Spreading the Wealth, *Finance and Development* 2018; 55:22-24.
- Brei, M; Ferri, C. and Gambacorta, F. Financial structure and income inequality, *Bank for International Settlements Working Papers* No 756; 2018.
- Calinski, T. and Harabasz, J. A dendrite method for cluster analysis. *Communications in Statistics - Theory and Methods* 1974; 3: 1-27.
- Carsten, J. & van Kersbergen, K. *Politics of Inequality*, Palgrave. NY, 2017.
- Chang, H-J. *23 Things they don't tell you about capitalism*. London: Penguin Books; 2011.
- Cobham, A., Schlögl, L., Sumner, A. Inequality and the Tails: the Palma Proposition and Ratio. *Global Policy* 2016, 7(1):25-36.
- Credit Suisse Research Institute *Global Wealth Report 2012*. Zürich, Switzerland: Credit Suisse AG; 2012.
- Credit Suisse Research Institute. *Global Wealth Report 2014*. Zürich, Switzerland: Credit Suisse AG., 2015.
- Domínguez Martín, R. 2014. “International Cooperation Perspectives and Sustainable Development After 2015”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 1 (2):5-32 <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2241/1961>
- Dos Santos, T. 2011. *Imperialismo y dependencia*. Biblioteca Ayacucho, Caracas
- Everitt, B.S., Landau, S., Leese, M. and Stahl, D. *Cluster analysis*. Chichester: John Wiley and Sons; 2011.
- Fields, G. *Distribution and Development: A New Look at the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press; 2002.
- Fleurbaey, M. and Klasen, S. Inequalities and social progress in the future, in *World Social Science Report, 2016: Challenging inequalities; pathways to a just world*. IDS and UNESCO, Paris; 2016.

- Gaventa, J. Consequences and futures of inequalities (an introduction to Part II), in World Social Science Report, 2016: Challenging inequalities; pathways to a just world. IDS and UNESCO, Paris; 2016.
- Gouda, T. The global concentration of wealth, Cambridge Journal of Economics 2018; 42: 95-115. doi: [10.1093/cje/bexo20](https://doi.org/10.1093/cje/bexo20)
- Ibarra, C. and Ros, J.: The decline of the labor income share in Mexico, 1990-2015, World Development 2019; 122: 570-584.
- ICTD/UNU-WIDER: Government Revenue Dataset. (2020) <https://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset>
- Josa, I. and Aguado, A. Measuring Unidimensional Inequality: Practical Framework for the Choice of an Appropriate Measure. Social Indicators Research; 2020. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02268-0>
- Kakwani, N., Khandker, S. and Son, H. Pro-poor growth: concepts and measurement with country case studies”, Working Papers 1, International Policy Centre for Inclusive Growth; 2004.
- Kaldor, N.: Collected economic essays 8. Reports on taxation 2: papers relating to foreign governments. Holmes and Meier, NY; 1980.
- Kanbur, R.: Inequality in a global perspective, Oxford Review of Economic Policy 2019; 35(3): 431-444.
- Keeley, B.: Income Inequality: The Gap between Rich and Poor, OECD Insights, Paris: OECD Publishing; 2015.
- Keynes, J.M.: The General Theory Of Employment, Interest And Money, Cambridge University Press: Cambridge; 1936.
- Lahoti, R., Jayadev, A. and Reddy, S.: The Global Consumption and Income Project (GCIP): An Overview, LIS Working papers 655, LIS Cross-National Data Center; 2016.
- Lakner, C. and Milanovic, B.: Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession, The World Bank Economic Review 2016; 30(2): 203-232.
- La Porta, R. and Shleifer, A. Informality and Development, Journal of Economic Perspectives 2014; 28(3): 109-126.
- Long, C. and Miller, M. Taxation and the Sustainable Development Goals. Do good things come to those who tax more?, ODI briefing paper. Overseas Development Institute; 2017.
- Milanovic, B. Global Inequality Recalculated and Updated: The Effect of New PPP Estimates on Global Inequality and 2005 Estimates. The Journal of Economic Inequality 2012; 10: 1-18.
- Milanovic, B. Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization, Harvard University Press, Cambridge; 2016.
- Milligan G.W. and Cooper, M. An examination of procedures for determining the number of clusters in a data set. Psychometrika 1985; 50(2): 159-179.
- Mooi, E. and Sarstedt, M.: A concise guide to market research. Berlin. Springer-Verlag; 2011.
- Mueller, J.: War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment. Political Science Quarterly 2009; 124(2): 297-321.
- Mundell, R. Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates. The Canadian Journal of Economics and Political Science 1963;29(4): 475-485.
- Nino-Zarazúa, M., Roope, L. and Tarp, F. Global inequality: relatively lower, absolutely. Review of Income and Wealth 2017;63(4): 661-684.
- OECD. Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses. Paris, OECD; 2014.
- Ostry, J., Loungani, P. and Berg, A. Confronting Inequality. How Societies Can Choose Inclusive Growth. Columbia University Press, New York; 2019.
- Palma, J.G. Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income?, Development and Change 2019; 50(5): 1133-1213.
- Palma, J. G. Has the Income Share of the Middle and Upper-middle Been Stable around the '50/50 Rule', or Has it Converged towards that Level? The 'Palma Ratio' Revisited. Development and Change 2014; 45(6): 1416-1448.
- Piketty, T. Capital in the Twenty-first Century. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge; 2014.
- Ravallion, M. Inequality and Globalization: A Review Essay, Journal of Economic Literature 2018; 56(2), 620-642.

- Rawls, J. A Theory of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge; 1971.
- Roemer, J E and Trannoy, A. Equality of opportunity, in A B Atkinson and F Bourguignon (eds), Handbook of Income Distribution vol 2A, Amsterdam: North-Holland; 2015.
- Scheidel, W.: The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century, Princeton University Press, New Jersey; 2016.
- Stiglitz, J. Distribution of Income and Wealth Among Individuals, *Econometrica* 1969; 37(3): 382-397.
- Stiglitz, J. Where modern macroeconomics went wrong, *Oxford Review of Economic Policy* 2018; 34(1-2): 70-106.
- UNDESA. Note on Income Inequality Data. Global Dialogue for Social Development Branch Emerging Issues and Trends Section. New York; 2018.
- United Nations. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1. New York; 2015.
- UNDP. Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. New York.
- Wallerstein, I. 2004. *World-systems analysis: an introduction*. Duke University Press, Durham and London.
- World Bank. World databank 2020 <http://data.worldbank.org>, accessed 19 August 2019

APPENDICES

APPENDIX 1. Descriptive statistics of the data set

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Income_pc_adj	105	47,3	2154,99	641,6597	534,03124
Palma	105	0,88	9,59	3,0287	1,96871
Growth_40	105	-8,35	9,13	1,7075	2,68335
Growth_rich	101	-13,8	14,1	0,1327	3,46278
Tax_revenue	105	5,59	45,9	24,7105	10,12828
Valid N (listwise)	101				

Source: Authors.

APPENDIX 2. Agglomeration schedule

Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	35	68	0,001	0	0	51
2	25	74	0,002	0	0	50
3	51	52	0,004	0	0	49
4	3	90	0,006	0	0	35
5	7	32	0,008	0	0	18
6	1	49	0,011	0	0	35
7	24	31	0,013	0	0	30
8	27	40	0,016	0	0	13
9	64	92	0,019	0	0	60
10	14	80	0,022	0	0	25
11	16	72	0,027	0	0	55

12	5	71	0,031	0	0	69
13	27	75	0,036	8	0	28
14	23	76	0,04	0	0	21
15	67	69	0,045	0	0	33
16	9	61	0,05	0	0	44
17	13	37	0,055	0	0	46
18	7	88	0,061	5	0	70
19	39	66	0,067	0	0	70
20	89	98	0,073	0	0	74
21	23	79	0,08	14	0	59
22	77	82	0,086	0	0	47
23	41	50	0,093	0	0	56
24	81	96	0,099	0	0	29
25	8	14	0,106	0	10	48
26	54	95	0,113	0	0	58
27	18	100	0,121	0	0	62
28	27	86	0,128	13	0	56
29	63	81	0,136	0	24	68
30	4	24	0,144	0	7	72
31	83	85	0,152	0	0	64
32	12	78	0,16	0	0	68
33	33	67	0,169	0	15	62
34	62	94	0,179	0	0	63
35	1	3	0,188	6	4	53
36	73	91	0,199	0	0	42
37	29	87	0,209	0	0	58
38	6	44	0,22	0	0	64
39	15	97	0,231	0	0	52
40	48	60	0,243	0	0	50
41	65	93	0,255	0	0	80
42	19	73	0,267	0	36	55
43	2	21	0,279	0	0	47
44	9	11	0,292	16	0	71
45	26	58	0,306	0	0	51
46	13	20	0,322	17	0	85
47	2	77	0,338	43	22	61
48	8	55	0,355	25	0	60
49	28	51	0,372	0	3	83
50	25	48	0,39	2	40	76
51	26	35	0,409	45	1	57

52	15	34	0,428	39	0	78
53	1	30	0,448	35	0	63
54	10	84	0,468	0	0	94
55	16	19	0,491	11	42	67
56	27	41	0,518	28	23	69
57	26	59	0,546	51	0	73
58	29	54	0,577	37	26	73
59	23	38	0,61	21	0	61
60	8	64	0,644	48	9	66
61	2	23	0,682	47	59	75
62	18	33	0,721	27	33	79
63	1	62	0,761	53	34	79
64	6	83	0,803	38	31	75
65	17	56	0,848	0	0	83
66	8	101	0,896	60	0	85
67	16	47	0,95	55	0	87
68	12	63	1,004	32	29	82
69	5	27	1,061	12	56	76
70	7	39	1,117	18	19	90
71	9	99	1,175	44	0	80
72	4	45	1,25	30	0	90
73	26	29	1,337	57	58	86
74	70	89	1,425	0	20	84
75	2	6	1,515	61	64	82
76	5	25	1,61	69	50	87
77	22	46	1,708	0	0	88
78	15	53	1,813	52	0	84
79	1	18	1,93	63	62	89
80	9	65	2,049	71	41	89
81	43	57	2,211	0	0	96
82	2	12	2,373	75	68	95
83	17	28	2,537	65	49	93
84	15	70	2,703	78	74	92
85	8	13	2,89	66	46	91
86	26	42	3,085	73	0	91
87	5	16	3,301	76	67	97
88	22	36	3,522	77	0	95
89	1	9	3,744	79	80	93
90	4	7	3,968	72	70	92
91	8	26	4,303	85	86	94

92	4	15	4,666	90	84	98
93	1	17	5,084	89	83	96
94	8	10	5,558	91	54	99
95	2	22	6,064	82	88	98
96	1	43	6,697	93	81	97
97	1	5	7,606	96	87	99
98	2	4	9,614	95	92	100
99	1	8	12,625	97	94	100
100	1	2	22,232	99	98	0

Source: Authors.

APPENDIX 3. Cluster membership of developing countries

Country	Cluster membership	Income_pc_adj	Palma	Growth_40	Growth_rich	Tax revenue
Albania	1	273.03	2.50	1.16	-0.2	24.09
Armenia	1	197.75	2.61	1.76	0	21.57
Bolivia	1	414.91	3.00	2.63	0	31.3
Brazil	1	481.35	3.39	1.7	-1.4	33.71
China	1	690.36	3.92	9.13	0.2	24.08
Colombia	1	326.51	3.93	3.48	-1.3	20.1
Estonia	1	804.74	1.49	6.15	2	33.71
Fiji	1	257.08	3.76	1.17	0	25.48
Georgia	1	237.63	3.07	4.48	0	25.23
Ireland	1	1,306.16	1.31	1.69	14.1	23.16
Kyrgyz Republic	1	140.69	2.41	0.86	-0.1	25.3
Latvia	1	638.60	1.51	7.52	0.3	29.01
Lithuania	1	673.45	1.47	6.65	-0.5	29.18
Malaysia	1	847.59	2.61	8.3	-0.9	14.29
Malta	1	242.06	1.05	3.57	13.8	32.77
Moldova	1	260.33	2.41	2.61	0	31.62
Mongolia	1	456.66	3.11	1.74	0.6	22.14
Namibia	1	359.42	4.47	5.73	-2.8	33.12
Nicaragua	1	288.89	2.67	5.64	0	22.32
North Macedonia	1	383.20	2.72	6.45	-0.1	25.22
Tajikistan	1	89.22	2.58	2.3	-0.1	22
Tunisia	1	468.11	5.31	4.97	-0.9	30.26
Turkey	1	613.56	2.54	2.53	-0.4	25.09
Uruguay	1	668.35	2.03	3.22	-6	28.87
Vietnam	1	385.92	3.42	4.92	-0.1	18.22
Argentina	2	704.36	2.09	0.77	-1.1	31.99

Belarus	2	948.29	2.43	1.09	0	35.58
Bulgaria	2	553.27	1.57	0.43	0.4	28.88
Croatia	2	509.50	1.19	0.48	-1.6	34.8
Cyprus	2	1,382.04	1.62	-4.34	-6.4	24.24
Czech Republic	2	827.73	0.91	1.42	-0.4	33.35
Greece	2	668.31	1.49	-8.35	-6.3	36.4
Hungary	2	595.80	1.15	1.19	1.4	39.01
Israel	2	1,033.74	2.01	1.54	2.2	31.32
Japan	2	1,395.46	1.18	1.1	-13.8	30.85
Montenegro	2	442.91	2.20	-2.73	-0.4	36.36
Poland	2	727.61	1.28	2.54	0.3	32.44
Portugal	2	788.73	1.55	-0.87	-3.8	34.56
Romania	2	301.55	1.52	0.06	-0.6	27.61
Russian Federation	2	740.57	1.30	1.62	0	29.2
Serbia	2	337.40	1.47	-1.7	-0.7	34.62
Slovak Republic	2	726.46	0.96	-0.62	-2	32.31
Slovenia	2	1,010.89	0.91	-0.77	1.2	36.32
Spain	2	1,089.40	1.51	-2.16	1.3	33.81
Ukraine	2	407.79	2.30	-0.83	-0.1	34.45
Austria	3	1,698.64	1.14	-0.47	-1.6	43.67
Belgium	3	1,454.85	0.97	0.57	4.6	44.81
Canada	3	1,781.28	1.33	-0.24	3.5	32.12
Denmark	3	1,548.69	1.08	0.56	-1.7	45.9
Finland	3	1,496.27	0.96	0.53	-0.4	43.93
France	3	1,568.08	1.29	0.74	4.5	45.22
Germany	3	1,628.74	1.21	-0.18	-0.6	37.07
Iceland	3	1,475.59	0.88	-0.13	6.3	36.67
Italy	3	1,172.84	1.41	-2.14	-6.9	43.29
Luxembourg	3	2,154.99	1.24	-2.14	-5.1	36.83
Netherlands	3	1,457.35	1.04	0.95	8.7	37.36
Norway	3	2,097.53	0.91	2.12	10.3	38.46
Sweden	3	1,602.41	0.98	1.8	4.9	43.28
Switzerland	3	2,017.40	1.19	0.98	4.2	27.34
United Kingdom	3	1,498.23	1.29	0.42	2	32.53
United States	3	1,954.67	1.95	1.31	5.7	26.23
Bangladesh	4	166.41	2.36	1.35	0	7.93
Chile	4	730.02	3.29	4.67	-2	18.86
Costa Rica	4	711.74	3.01	2.04	-1.7	13.39
Ecuador	4	362.87	2.47	2.41	0.1	15.55
El Salvador	4	249.93	2.10	4.12	0.1	15.07

India	4	181.91	2.58	3.69	0	16.48
Indonesia	4	253.91	3.63	4.77	-0.3	10.75
Jordan	4	1,063.98	3.70	0.75	0.1	15.45
Kazakhstan	4	606.71	2.38	-0.02	-0.4	15.89
Lao PDR	4	202.27	3.47	3.39	0.2	13.77
Mexico	4	350.26	2.99	0.51	-1.4	17.4
Pakistan	4	155.16	2.30	2.72	0	9.99
Panama	4	659.72	3.34	4.65	-1.5	15.5
Paraguay	4	510.13	3.46	3.21	0	14.25
Peru	4	345.33	2.33	1.72	0	14.72
Philippines	4	236.62	2.65	5.12	0.2	16.63
Sri Lanka	4	309.83	2.66	4.24	0	12.52
Thailand	4	676.92	3.46	2.51	0.1	18.76
Benin	5	95.75	6.39	0.28	0.1	15.89
Botswana	5	482.52	9.59	0.42	-0.4	23.23
Burkina Faso	5	113.85	5.23	5.84	0	14.09
Cameroon	5	184.96	7.07	1.36	0	15.75
Côte d'Ivoire	5	185.34	6.31	5.95	0.1	15.26
Egypt, Arab Rep.	5	250.26	3.95	0.48	-0.1	12.52
Ethiopia	5	122.82	4.91	0.35	0	8.76
Ghana	5	178.94	5.18	-0.2	0	15.01
Guinea	5	110.59	5.03	4.14	0	13.07
Iran, Islamic Rep.	5	1,050.73	5.58	-3.15	-0.5	7.12
Madagascar	5	47.30	6.16	-0.28	0	10.39
Malawi	5	52.95	6.59	3.05	0	15.16
Mauritania	5	221.63	4.92	2.28	0	15.16
Mauritius	5	421.83	5.23	0.49	-2.8	18.96
Mozambique	5	77.66	6.51	1.87	0	21.73
Niger	5	101.43	5.15	-0.06	0	16.04
Rwanda	5	95.37	7.31	0.31	0	15.67
South Africa	5	381.14	8.96	-1.34	-0.3	29.44
State of Palestine	5	318.53	5.20	-0.89	-0.4	5.59
Togo	5	132.35	6.96	2.76	0	21.4
Uganda	5	124.98	6.01	-2.2	0	11.68
Zambia	5	140.92	8.41	-0.59	0	14.42

Source: Authors.

Incidencia del Sistema MEAL en los factores de éxito para los proyectos de cooperación internacional

Incidence of the MEAL System on Success Factors for International Cooperation Projects

Sarah Cortez-Martínez¹ & Lisandro Pérez-Hernández²

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: 19 abril 2023

Revisado: 7 mayo 2023

Aceptado: 10 mayo 2023

Autores

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador (El Salvador) con Especialización en Monitoreo, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizajes (MEAL) en Proyectos de Desarrollo por la misma universidad.

Correo electrónico: cm16021@ues.edu.sv

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3692-4032>

² Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universitat Jaume I de Castellón (España). Profesor de Relaciones Internacionales y Coordinador de la Maestría en Gerencia de Proyectos Sociales de la Universidad de El Salvador.

Correo electrónico: lisandro.perez@ues.edu.sv

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4933-3768>

Cómo citar:

Cortez-Martínez, S. & Pérez-Hernández, L. (2023). Incidencia del Sistema MEAL en los factores de éxito para los proyectos de cooperación internacional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 76-92

DOI: [10.21500/23825014.6413](https://doi.org/10.21500/23825014.6413)

 OPEN ACCESS



Resumen

En El Salvador, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han diversificado sus áreas de trabajo para incidir en diferentes aspectos, entre los que se destacan la transparencia, la contraloría social, el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Estas organizaciones gestionan y refuerzan su trabajo a través de proyectos de cooperación internacional. Por tanto, el objetivo principal de esta investigación cualitativa es analizar el nivel de incidencia del Sistema MEAL en los factores de éxito de los proyectos de cooperación internacional en dos ONG. Según los resultados obtenidos, una intervención integral debe considerar una serie de factores relacionados con la gestión, el impacto y las fases del proyecto. De esta forma, se concluye que el Sistema MEAL influye en los factores críticos de éxito tanto en la gestión de la intervención como en el ciclo de vida del proyecto.

Palabras clave: Sistema MEAL; factores de éxito; factores críticos de éxito; proyectos de cooperación internacional; transparencia y contraloría social.

Abstract

In El Salvador, Non-Governmental Organizations (NGOs) have diversified their areas of work to influence different aspects, among which transparency, social oversight, strengthening of democracy, and anti-corruption stand out. These organizations manage and reinforce their work through international cooperation projects. Therefore, the main objective of this qualitative research is to analyze the level of incidence of the MEAL System on the success factors of international cooperation projects in two NGOs. According to the results obtained, a comprehensive intervention should consider a series of factors related to project management, impact, and phases. Thus, it is concluded that the MEAL System influences critical success factors both in the intervention management and the project life cycle.

Keywords: MEAL System; Success Factors; Critical Success Factors; International Cooperation Projects; and Transparency and Social Oversight.

1. Introducción

En la actualidad, una buena parte de las intervenciones sociales de los países en desarrollo, son impulsadas, por Proyectos de Cooperación Internacional (PCI), los cuales son ejecutados por múltiples actores entre ellos las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), quienes, por estar más cerca de los beneficiarios, se han vuelto actores de confianza dada la garantía que brindan en que cada iniciativa responde a sus necesidades reales.

Por esta razón, [Khang y Moe \(2008\)](#) identifican a los Proyectos de Cooperación Internacional (PCI) como los pilares que ofrecen oportunidades para abordar y aliviar las problemáticas que afectan a una población, convirtiendo el éxito de estos proyectos en una necesidad imperante. A diferencia de los proyectos de emergencia, los PCI se llevan a cabo en contextos más estables, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida, educación o salud de una población, lo que da lugar a resultados intangibles, pero más sostenibles y duraderos ([Golini y Landoni, 2014](#)).

En El Salvador, las ONG han ampliado su campo de acción para abordar diversos aspectos relacionados con el contexto político y social del país, entre los que destacan la transparencia, la contraloría social, el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la corrupción, entre otros. En este sentido, resulta fundamental comprender los factores que influyen en el éxito de un proyecto, ya que estos contribuyen a lograr resultados e impactos sostenibles. Es importante tener en cuenta que estos factores interactúan entre sí de manera integral, evitando así la simplificación de un único elemento como determinante del éxito de un proyecto de desarrollo.

A partir de esto, el objetivo de esta investigación es realizar una revisión teórica sobre los factores de éxito y examinar si el Sistema de Monitoreo, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizaje (MEAL) influye en ellos. También se espera evaluar la situación actual de las intervenciones realizadas por las ONG salvadoreñas en las áreas mencionadas anteriormente, en relación con los elementos esenciales que contribuyen al éxito de las intervenciones.

1.1 Vinculación de los PCI y los sistemas de monitoreo y evaluación

Previo a realizar un análisis sobre la importancia de los sistemas de monitoreo y evaluación en el marco de los PCI (dentro de los cuales figura MEAL), resulta

imprescindible retomar aproximaciones sobre la caracterización de los mismos, ya que, según [Golini y Landoni \(2014\)](#) y [Golini et al. \(2015\)](#), estos responden a la mejora de la calidad de vida de una comunidad en especial, la limitada capacidad de los gobiernos para actuar como agentes de ayuda y la intervención de los beneficiarios en las iniciativas que son implementadas, lo cual demuestra que hay caracterizaciones propias por cada intervención y contexto.

En primer lugar, los PCI ostentan una gran responsabilidad financiera por parte de la unidad de ejecución, pues, aunque el donante paga los productos esperados, no hace uso de los resultados, quedando a merced de dicha unidad la ejecución de los proyectos dentro del plazo, coste y calidad prevista. En segundo lugar, los PCI requieren de una integración entre las necesidades reales de los beneficiarios y el donante, pues, ante la brecha que pueda existir entre ellos, puede generarse un diseño deficiente del proyecto, que es la antesala del fracaso en la ejecución. Por último, la falta de presión para garantizar algún tipo de evaluación y monitoreo provoca manipulaciones en los mismos, ya sea de índole político, la promoción de proyectos inviables, la corrupción de fondos, entre otras situaciones ([Khang y Moe, 2008](#)). Por tal razón, es necesario aplicar correctamente marcos de evaluación y monitoreo durante todas las fases del Ciclo de Vida del Proyecto (CVP).

Según [Boni Aristizábal et al. \(2009\)](#) y [Pérez-Hernández \(2020\)](#), el CVP implica descomponer un problema complejo en etapas más simples mediante una estructura cíclica que consta de fases y etapas. Estas fases se dividen en etapas más concretas y la metodología de planificación del proyecto establece las acciones y técnicas específicas a llevar a cabo en cada etapa. En este sentido, la primera fase del CVP es la identificación y programación, en la que se definen las características de la realidad a modificar mediante enfoques integrales y participativos debido a la dinámica, heterogeneidad y percepciones diversas de la población.

La segunda fase del CVP, según [Carrión y Berasategi \(2010\)](#), es el diseño, en el que se deben identificar y evaluar las amenazas que puedan surgir, considerando aspectos como recursos, tiempo y objetivos. Es importante crear un sistema de monitoreo y evaluación que se integre a la ejecución

del proyecto para asegurar un alto nivel de éxito. Siguiendo esta línea, la tercera fase del CVP es la formulación y financiación, en la que se consolida, estructura y organiza la información obtenida en las etapas anteriores.

La cuarta fase del CVP es la ejecución y seguimiento, en la cual, durante la realización de cada actividad, se debe verificar el curso del proyecto a través de sus indicadores, convirtiéndose en un medio de control y administración (Boni Aristizábal et al., 2009). Por último, la evaluación y monitoreo es la quinta fase, y es un momento clave para esta investigación. Si bien estos elementos son diferentes y tienen su propia función, existe una relación intrínseca entre ellos. Por ejemplo, todos los datos generados a partir del monitoreo se convierten en insumos para las preguntas a responder en la evaluación. Del mismo modo, si alguna evaluación determina la necesidad de cambios durante la ejecución de un proyecto, el monitoreo verificará si esas recomendaciones están provocando el efecto deseado (Perez-Hernández, 2020 y PM4NGOS, 2019).

Para lograr eficiencia en la inversión y eficacia en el cumplimiento de objetivos y resultados, es necesario realizar monitoreo y evaluación (ME) de manera estratégica y sistemática, como afirma Miranda et al. (2015). El propósito del ME es generar información confiable sobre los avances y logros, identificar problemas y mejorar la gestión y desempeño de los programas, y respaldar las decisiones de los gestores.

La provisión de datos confiables a los donantes sobre el rendimiento de sus inversiones es esencial; sin embargo, en el contexto internacional, se subraya la importancia de medir adecuadamente la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Dada la magnitud del flujo de ayuda, emerge una interrogante respecto al crecimiento neto en las regiones receptoras. Según Clemens et al. (2011), se ha debatido durante décadas la relación entre los ingresos derivados de la ayuda exterior y el crecimiento económico, sin llegar a una resolución consensuada. Las diversas conclusiones, basadas en datos similares sobre ayuda y crecimiento, han añadido complejidad al debate. La correlación observada entre un aumento en la ayuda y un subsiguiente crecimiento económico no necesariamente establece

una causalidad directa entre ambos.

Con la aparición de la COVID-19, la ya existente crisis ha experimentado cambios significativos. Los actores económicos y estatales han tenido que fortalecer la cooperación internacional, particularmente en la adquisición de equipos médicos y vacunas, mientras enfrentan restricciones en movilidad y interrupciones en las cadenas globales de producción. En este marco, se vislumbra una transición desde un régimen de cooperación tradicional de lógica Norte-Sur hacia una orientación más centrada en la cooperación Sur-Sur (Estrada, 2022).

Ante esta situación, han surgido debates enfocados en identificar métodos y herramientas más efectivos para medir la cooperación de manera precisa y objetiva, así como orientarse a los resultados de desarrollo. Un referente en este ámbito son los cinco principios de la Declaración de París: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Estos principios aspiran a mejorar y eficientizar los marcos operativos y procesos de gestión actuales, estructurando de manera más coherente los procesos de oferta y demanda de cooperación internacional. Se busca considerar las necesidades de los beneficiarios, estandarizar criterios, y consolidar sistemas e instrumentos de evaluación y rendición de cuentas, promoviendo simultáneamente el diálogo y la coordinación, y definiendo estándares de desempeño y responsabilidad (Pérez Pineda & Alañón Pardo, 2016).

En ese sentido y para esta investigación se considerará la Gestión Basada en Resultados (RBM) como enfoque para la evaluación y el monitoreo. Esta estrategia de gestión se define como “una estrategia de gestión que sienta las bases de un enfoque integrado para la planificación, supervisión y evaluación de proyectos/programas” (UNODC, 2018, p. 10). De igual manera permite mejoras en los estudios de factibilidad e instrucción, monitoreo y la evaluación, así como mediante la toma de decisiones fundamentales en las etapas claves de los proyectos. Y especialmente incentiva la participación activa de las partes interesadas (grupos meta, beneficiarios, instituciones locales y personas encargadas de decidir) a lo largo del ciclo de proyecto o de programa (Comisión Europea-EuropeAid, 2001).

Asimismo, permite evaluar procesos ex ante, du-

rante y expost, la posibilidad de contar con indicadores de distinto alcance, según su nivel de medición (directos o indirectos), naturaleza (cuantitativa o cualitativa), orientación (proceso, producto, resultado o impacto) o dimensión de análisis (social, técnico, económico, ambiental, género, etc.) (Lara, 2005, citado por Pérez Pineda & Alañón Pardo, 2016).

Llegado a este punto, es esencial destacar la importancia de no diseñar proyectos y sistemas de monitoreo exclusivamente en función de los intereses de las fuentes de financiamiento. Optar por presentaciones estratégicamente diseñadas para atraer a donantes puede desviar el enfoque genuino de abordar las necesidades reales de las comunidades. Según Vargas et al. (2022) y Pérez-Hernández (2020), ciertos proyectos se desarrollan con lenguajes y prácticas generalizadas que responden más a una construcción social internacional que a las necesidades auténticas y más apremiantes de las sociedades locales.

En ese sentido, los sistemas de monitoreo y evaluación, y cualquier herramienta del CVP, más que tomarse como un requerimiento del donante, debe acercarse a la organización al cumplimiento de su deber con los actores o beneficiarios a los que espera impactar con la mitigación de los problemas que los aquejan.

El sistema MEAL (siglas en inglés de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje) comprende un conjunto de herramientas, criterios y procesos para la recolección de información, además de marcar pasos para crear todo el sistema de monitoreo y evaluación. Reconoce que cada proyecto es diferente y depende mucho de elementos como las políticas y culturas organizacionales, el contexto, el valor, la duración, los riesgos y la complejidad del proyecto, por lo que cada herramienta y proceso planteado por este sistema son adaptables y flexibles (PM4NGOS, 2019). La adopción de MEAL implica una serie de principios éticos vinculados a la participación de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y la apropiación de grupos de interés en diferentes niveles, lo que contribuye a la mejora de la comunicación entre los diferentes actores del proyecto y promueve la asignación de recursos eficientes. La figura 1 muestra el esquema de fases MEAL de acuerdo a la Guía MEAL DPro (PM4NGOS, 2019).

Figura 1. Fases del Sistema de Monitoreo, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizaje MEAL



Fuente: elaboración propia según la Guía MEAL DPro (PM4NGOS, 2019)

A partir de la figura anterior, se ilustra la integración del enfoque participativo en todas las dimensiones de MEAL (Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendición de cuentas). La primera fase se centra en la elaboración de modelos lógicos, particularmente a través de la Teoría del Cambio (TdC), que esboza de forma integral los cambios deseados y las acciones requeridas para alcanzarlos a través de rutas de cambio que finalizan en la elaboración de un Marco Lógico (Logframe). Las fases 2, 3 y 4 se orientan hacia la expansión detallada de estos modelos lógicos, culminando con el uso de herramientas diseñadas específicamente para la recolección y análisis de datos de calidad a lo largo y después de

la implementación del proyecto. En estas etapas, es crucial involucrar activamente a la comunidad, fortaleciendo la interacción entre el equipo ejecutor y los beneficiarios.

En la fase 5, se configura un plan de aprendizaje que recopila y organiza tanto las buenas prácticas identificadas como las áreas susceptibles de mejora, con el propósito de fomentar una gestión adaptativa y promover el aprendizaje institucional. Este sistema destaca por sus dos componentes fundamentales: la rendición de cuentas y el aprendizaje continuo. En el contexto del MEAL, rendir cuentas implica un compromiso genuino para atender y satisfacer las necesidades de todos los grupos de interés, como los participantes, donantes y socios del proyecto. Las intervenciones que integran este proceso tienden a ser más relevantes y a generar un impacto significativamente mayor (PM4NGOS, 2019).

Para garantizar la efectividad de esta rendición de cuentas (y de todas las fases del MEAL), es esencial que forme parte integral del ciclo de vida del proyecto, siendo incorporada desde la etapa de planificación y asegurando herramientas adecuadas y una ejecución conforme a lo planificado. Así, las herramientas del MEAL adquieren especial relevancia en esta fase y buscan cultivar cuatro características esenciales: (1) comunicación transparente con socios, donantes y otros grupos de interés, (2) alineación con estándares que validen la labor del proyecto y su cumplimiento con acuerdos establecidos y mejores prácticas del MEAL, (3) capacidad de respuesta efectiva a través de canales de retroalimentación y, (4) fomento de la participación para potenciar diversas contribuciones, orientadas según las necesidades de cada grupo de interés (PM4NGOS, 2019).

Con base en lo anterior, Briceño et al. (2015) destacan la relevancia de concebir la rendición de cuentas no meramente como un requerimiento, sino como una cultura. Esta perspectiva es particularmente pertinente para las ONG, ya que operan en un espacio de confluencia entre la sociedad y el Estado. La rendición de cuentas hacia las comunidades se vuelve esencial para mantener la legitimidad, especialmente en representación de aquellos que, a menudo, no tienen voz. En esencia, se trata de un proceso proactivo en el que se articulan y justifican tanto planes como logros, y donde la entidad se somete a

las recompensas o sanciones pertinentes. Este proceso se traduce en acciones proactivas de exposición y justificación (Ackerman, 2008).

Por otro lado, Brown y Moore (2001) argumentan que, si bien una organización es responsable ante sus donantes por la administración adecuada de los recursos, también tiene responsabilidades frente a los destinatarios y beneficiarios de sus proyectos en términos de los servicios que presta. Cuando se trabaja en colaboración, la rendición de cuentas se extiende también hacia los socios y aliados del proyecto. Estos autores estructuran la dinámica de rendición de cuentas en tres ejes fundamentales del “triángulo estratégico”: (1) Eje “Valor”, que enfatiza que las ONG existen para alcanzar un objetivo público y deben tener una visión clara de su misión y cómo lograrla. (2) Eje “Apoyo y legitimidad”, que resalta la necesidad de que los líderes de las ONG movilicen el respaldo político, jurídico y financiero, y por ende, mantengan su legitimidad. (3) “Capacidad operativa”, un aspecto crítico para esta investigación, ya que indica la necesidad de tener la habilidad de desplegar eficientemente los recursos disponibles para alcanzar los objetivos deseados.

En relación con el aprendizaje, que corresponde a la “L” en MEAL, se refiere a la cultura y a los procesos que posibilitan una reflexión consciente para tomar decisiones informadas. Esto implica un aprendizaje tanto a nivel de proyecto como organizacional. A nivel de proyecto, se busca (1) enfocar cada proyecto como una oportunidad de aprendizaje, (2) cultivar un espíritu inquisitivo alentando espacios para cuestionamientos constructivos, (3) integrar prácticas de aprendizaje con herramientas específicas, (4) impulsar una gestión adaptativa y (5) compartir las mejores prácticas con diferentes *stakeholders*. Estos principios coinciden con aquellos del aprendizaje organizacional, que comprenden (1) la creación y combinación de conocimientos nuevos y existentes, (2) la transferencia de conocimientos a lo largo y ancho de la entidad y (3) la retención de dicho conocimiento, incorporándolo en procesos y actividades (Chávez Pineda, 2022). En ese sentido, y considerando el enfoque actual de desarrollo, MEAL se puede ver como una herramienta que contribuye a que los PCI tengan más factores de éxito que de fracaso.

1.2 Factores de éxito en los proyectos de cooperación internacional

A lo largo de los años, la Cooperación Internacional al Desarrollo ha enfrentado desafíos, a pesar del vasto número de proyectos de desarrollo implementados. Según [Monje \(2018\)](#), la problemática no radica exclusivamente en la limitación de recursos financieros, sino también en la insuficiencia del modelo de gestión prevalente. Cabe destacar que, durante la década de 1960, numerosos proyectos no consiguieron producir mejoras sostenibles y significativas en las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables y marginadas en países en desarrollo.

Las reflexiones de [Monje \(2018\)](#) encuentran eco en los hallazgos de [Ika et al. \(2011\)](#), quienes señalan que en el ámbito del Desarrollo Internacional (DI), la administración de proyectos involucra inversiones superiores a los \$120 mil millones anuales. Lamentablemente, en la contemporaneidad, los resultados adversos y el descontento de los actores involucrados parecen prevalecer sobre los logros. La literatura sugiere que los proyectos de DI frecuentemente enfrentan obstáculos derivados de problemas organizacionales y de gestión, tales como diseños inadecuados, coordinación deficiente, demoras y sobrecostos. Se estima que las tasas de fallo de estos proyectos podrían alcanzar el 50%. Ante este panorama, se ha enfatizado la necesidad de investigar sobre los Factores de Éxito (FDE) en los Proyectos de Cooperación Internacional (PCI), así como de ponderar las consecuencias de no contar con un sistema de Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Adaptación (MEAL) eficiente, como se mencionó anteriormente.

En medio de las adversidades manifestadas en los resultados de numerosos proyectos, es innegable la persistente relevancia de estos dentro de los actuales marcos económicos ([Cortés Ardila et al., 2023](#)). Esta centralidad ha propiciado una inclinación ascendente entre los actores de la cooperación hacia una etapa de diseño del proyecto meticulosamente estructurada. En esta tesitura, investigadores como [Parker et al. \(2018\)](#) subrayan la importancia de la aplicabilidad del proyecto, la cual está intrínsecamente relacionada con una administración holística de sus fases. De manera destacada, la función de monitoreo se posiciona como un elemento cardinal al reducir desigualdades en la disponibilidad de in-

formación, asegurando así que todos los integrantes del equipo posean un conocimiento cabal sobre el proyecto y estén capacitados para responder ante eventuales contingencias.

Bajo este orden de ideas, las aproximaciones sobre el término han sido diversas, posibilitando ser explicadas a partir de planteamientos de estudiosos sobre el tema y desde las propias fases del CVP descritas anteriormente. En tal sentido, la primera premisa supone una evolución del concepto, de modo que, autores como [Pinto y Sleven \(1987\)](#) asocian los FDE con condiciones internas del equipo del proyecto más no con sus capacidades técnicas, lo cual resta validez a este enfoque, ya que son esas mismas capacidades las que permiten el desarrollo del plan de proyecto.

Por otro lado, otros autores retoman el “triángulo de hierro”: la medición del coste, la calidad y el tiempo como criterios de única medición de los proyectos de desarrollo; no obstante, para estudiosos como [Shenhar et al. \(2001\)](#), la medición del éxito debe salir de este triángulo, considerando el impacto real en los beneficiarios y la contribución para el futuro. Al respecto, [Baccarini \(1999\)](#) propone que estos factores se componen de: un producto, vinculado con la consecución de los objetivos, la finalidad del proyecto y la satisfacción de las partes interesadas; y la gestión del proyecto, el cual integra aspectos tradicionales de tiempo, coste y calidad; por lo tanto, el éxito en la gestión del proyecto no significa necesariamente el éxito del producto, y viceversa ([Mohareb, 2017](#)). Bajo estos planteamientos, [Diallo y Thuillier \(2005\)](#) catalogan los criterios de éxitos en tres grupos: (1) éxito de la gestión del proyecto (cumplimiento de los objetivos, de los plazos y del presupuesto), (2) éxito o impacto del proyecto (satisfacción de los beneficiarios, impacto en los beneficiarios y capacidad institucional para el país) y (3) perfil del proyecto (conformidad de los bienes y servicios entregados, visibilidad nacional del proyecto, reputación del proyecto entre donantes y probabilidad de financiación adicional).

Siguiendo esta línea de pensamiento, [Khang y Moe \(2008\)](#) argumentan que los Factores Determinantes de Éxito (FDE) se conceptualizan desde un enfoque que considera las distintas fases del Ciclo de Vida del Proyecto (CVP) mencionadas anteriormente.

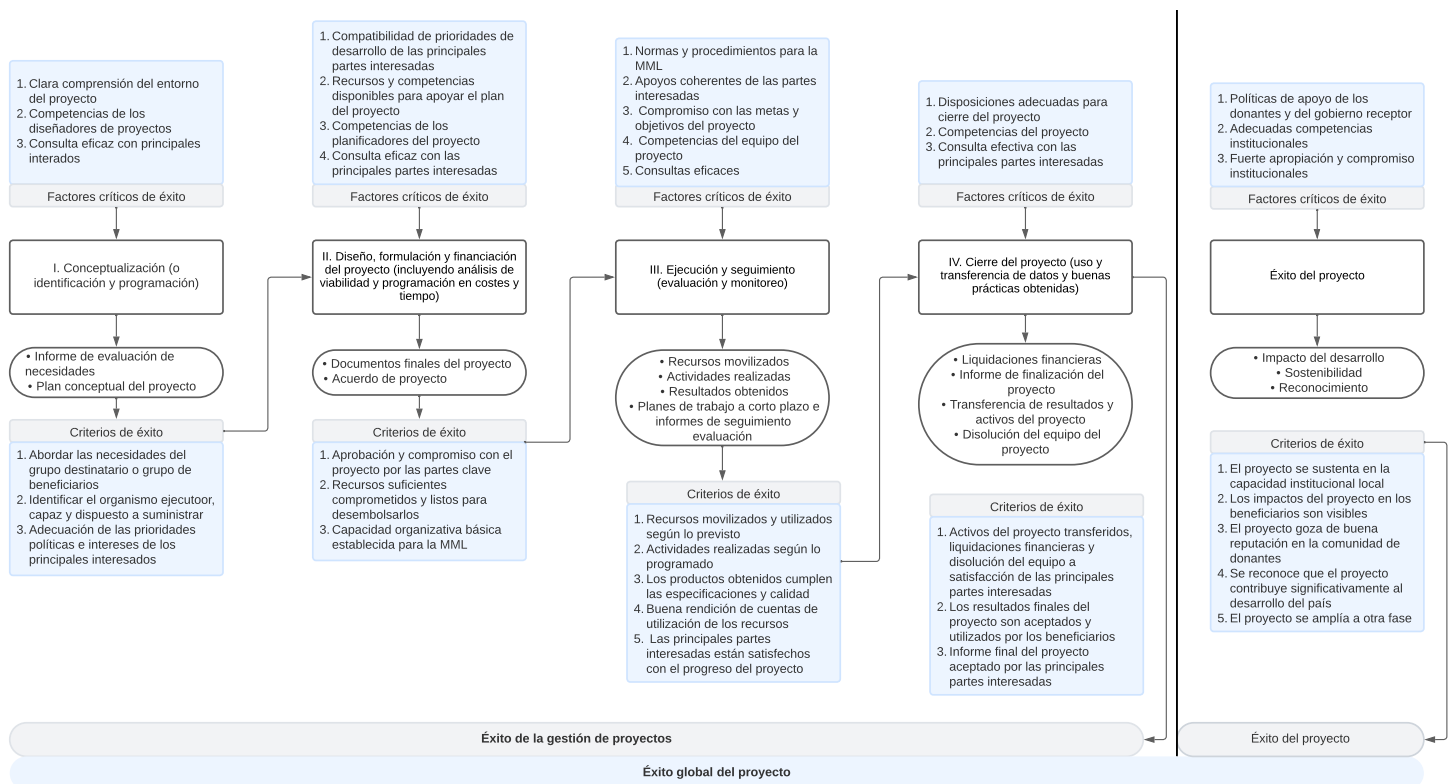
Esta estructuración se fundamenta en las variaciones inherentes a las actividades, actores, resultados y entornos propios de cada proyecto. Dadas estas diferencias, se hacen necesarios distintos criterios para determinar el éxito en cada etapa. Así, proponen un conjunto de factores de éxito específicos para cada fase del CVP, como se detalla en la figura 2. Es importante destacar que los criterios de éxito identificados para una fase específica son integrados como factores determinantes en la fase subsecuente. Al sumar todos estos factores, se obtiene una medida comprensiva del éxito global del proyecto.

Así, los agrupan en dos categorías (1) factores críticos de éxito referentes a la medición de la calidad de cada producto generado, por fase del CVP y a la consecución de los resultados previstos, en donde el éxito de la última fase (basado en el cierre sin contratiempos de la oficina y transacciones, los entregables finales, entre otros) se convierte en la culminación del éxito de todas las fases anteriores, es decir éxito en la gestión del proyecto. Y por otra parte los

(2) Criterios de éxito, traducidos en el uso eficaz de los productos finales y la sostenibilidad del objetivo del proyecto a largo, mediante un conjunto de criterios pensados principalmente en los impactos del desarrollo, sostenibilidad, aceptación de los logros del proyecto por las partes interesadas y la comunidad de desarrollo en general (Khang y Moe 2008). De esta manera se logra un efecto cascada, donde hay una necesidad de “empezar bien”, pues el éxito de las primeras fases, tienen un fuerte impacto en las fases posteriores.

Otro punto importante de destacar, es el hallazgo de Khang y Moe (2008), con respecto a un enfoque participativo, pues recalcan que, para mejorar el rendimiento del proyecto, es necesario que las partes interesadas se involucren activamente en el diseño, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo, ya que los factores de consulta, según sus resultados tienen más influencia en el éxito de la gestión del proyecto que la mayoría de los demás factores.

Figura 2. Marco de relación del CVP y los factores críticos de éxito junto con los criterios de éxito



Fuente: elaboración propia a partir de Khang y Moe (2008)

En el contexto de esta investigación, el enfoque mencionado es relevante para garantizar una gestión exitosa de proyectos, considerando todas sus fases. Esta perspectiva está intrínsecamente ligada al sistema MEAL, en el cual el éxito del producto y la gestión del proyecto se conectan con las habilidades técnicas del equipo ejecutor, la gestión adecuada, la calidad de los insumos producidos, la inclusión y satisfacción de los actores participantes, y la adecuada utilización de la información derivada de la iniciativa.

Es evidente que no existe una configuración estándar de FDE, y su éxito es influenciado tanto por factores internos, como la gestión y evaluación, como por factores externos, incluyendo aspectos políticos, económicos y ambientales. Según [Mohareb \(2017\)](#), se identifican principalmente tres FDE: la gestión y liderazgo del proyecto, el compromiso y coordinación de los *stakeholders*, y el seguimiento con monitoreo. Esto subraya la profunda conexión entre el CVP y los FDE, siendo esenciales para alcanzar los objetivos propuestos.

En esta línea, se busca identificar los elementos determinantes de éxito presentes en intervenciones de ONG salvadoreñas enfocadas en transparencia, control social y democracia, abordando distintas dimensiones como el producto, la administración del proyecto y el desarrollo de las etapas del CVP.

2. Metodología

Para profundizar en el entendimiento de los factores determinantes del éxito y fracaso de los Proyectos de Cooperación Internacional (PCI) en las ONG

salvadoreñas centradas en la transparencia, contraloría social y democracia, así como para discernir cómo el sistema MEAL impacta estos factores, se adoptó un enfoque metodológico cualitativo, apoyado por una investigación de campo. En este marco, se diseñó un cuestionario semiestructurado que se aplicó a representantes clave de dos organizaciones prominentes en El Salvador: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Acción Ciudadana, Asociación Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos (TRACODA). De ambas organizaciones sus informantes son responsables en la coordinación y gestión de proyectos. La razón subyacente detrás de la elección de estas ONG radica en su enfoque especializado en áreas como el fortalecimiento democrático, la promoción de datos abiertos, la contraloría social y la consolidación del Estado de derecho. Ambas organizaciones tienen vínculos estrechos con una variedad de actores relevantes en la sociedad salvadoreña, como el sector privado, entidades gubernamentales, instituciones académicas, jóvenes y tanques de pensamiento. Aunque sería de gran interés analizar los factores de éxito desde la perspectiva de la población beneficiaria, el alcance de esta investigación se limita a la visión organizacional.

Las variables consideradas en esta investigación están intrínsecamente asociadas con la literatura previamente explorada sobre los Factores de Éxito (FDE) en los PCI. Para una representación clara y organizada de estos factores, se han detallado y categorizado en la Tabla 1.

Tabla 1. Factores de éxito y componentes críticos de éxito en los proyectos de cooperación internacional

Autor(es) / Fase del Ciclo de Vida del Proyecto	Factores de éxito	Componentes críticos de éxito
Según autores		
Jeffrey K. Pinto y Dennis P. Slevin (Pinto y Slevin, 1987)	Todos los autores coinciden en los siguientes factores:	Relación entre los equipos ejecutores. Interacción interna de los equipos ejecutores.
Walid Belassi y Oya Iemeli Tukul (Belasi y Tukul, 1996)	Aspectos de la gestión operativa de los PCI.	Expectativas.
E. Westerveld (Westerveld, 2003)	Condiciones del entorno.	Motivación (englobando voluntad y plena dedicación de los responsables operativos). Competencias técnicas y recursos resultan irrelevantes.
Joyce Fortune y Diana White (Fortune y White, 2006)		
David Baccarini (Baccarini, 1999)	Aspectos de gestión de los proyectos. Logro de los objetivos estratégicos propuestos según diseño del proyecto.	Involucran tiempo, costos y calidad de las propuestas. Nivel de satisfacción percibido por los beneficiarios en relación a sus necesidades o problemas atenuados.
Amadou Diallo y Denis Thuillier (Diallo y Thuillier, 2005)	Satisfacción de la población. Consecución de los objetivos. Grado de eficacia y eficiencia.	Relacionado a los bienes y servicios generados.
Do Ba Khang y Lin Moe (Khang y Moe, 2008)	Eficacia y eficiencia. Nivel de calidad alcanzado. Grado de satisfacción alcanzado según los beneficiarios.	Nivel de desempeño del equipo ejecutor en aspectos como la gestión del tiempo, costos y nivel de cumplimiento de los objetivos. Percepción del equipo ejecutor en relación al valor y la utilidad de los entregables del proyecto. Comparación y medición de las expectativas iniciales y aquellas surgidas durante el proyecto.
Lavagnon A. Ika, Amadou Diallo y Denis Thuillier (Ika et al., 2011)	Factores técnicos críticos.	Monitoreo. Coordinación. Diseño. Capacitación. Entorno Institucional.
Marian Mohareb (Mohareb, 2017)	Factores internos. Factores externos. Factores abordados bajo cooperación mutua entre las partes involucradas.	Aquellos que son controlados directamente por la gerencia del proyecto (evaluación de las necesidades, clara comprensión del contexto del proyecto, intercambio de opinión con las principales partes interesadas y monitoreo y evaluación). Factores que no son controlables internamente (disponibilidad de datos, participación de la comunidad y voluntad política de las autoridades involucradas). Actores como gobierno local o nacional respectivo.

Según el Ciclo de Vida del Proyecto (CVP)		
Identificación/ Conceptualización	<p>Abordar las necesidades pertinentes del grupo de beneficiarios adecuados.</p> <p>Identificar la agencia de ejecución adecuada, capaz y dispuesta a cumplir con lo prometido.</p> <p>Adecuación de las prioridades políticas y aumento de los intereses de los actores involucrados.</p>	<p>Comprensión clara del contexto de la intervención por parte de los financiadores y equipo ejecutor.</p> <p>Competencias técnicas.</p> <p>Intercambio de opinión con las principales partes interesadas.</p>
Formulación /Planificación	<p>Aprobación y compromiso del proyecto por parte de las partes claves.</p> <p>Recursos suficientes comprometidos y listos para ser desembolsados.</p> <p>Capacidad organizativa básica establecida para la gestión de proyectos.</p>	<p>Compatibilidad de los objetivos de desarrollo entre todos los actores involucrados.</p> <p>Recursos y competencias necesarios para ejecutar y apoyar el documento de proyecto.</p> <p>Competencias de los planificadores de proyectos.</p> <p>Intercambio de opinión con las principales partes interesadas.</p>
Ejecución/ Implementación	<p>Desembolso y utilización de recursos según el plan previsto.</p> <p>Actividades realizadas según lo previsto.</p> <p>Los resultados obtenidos cumplen con las especificaciones y calidad prevista.</p> <p>Una buena responsabilidad en la utilización de los recursos.</p> <p>Las principales partes interesadas están informadas y satisfechas con el progreso del proyecto.</p>	<p>Normas y técnicas compatibles entre sí, para la gestión de proyectos.</p> <p>Apoyos continuos de las partes interesadas.</p> <p>Compromiso para la consecución de las metas y objetivos del proyecto.</p> <p>Competencias técnicas.</p> <p>Intercambio de opinión con las principales partes interesadas.</p> <p>Competencias técnicas del gerente de proyectos.</p>
Cierre/Finalización	<p>Existe una correcta rendición de cuentas en temas financieros.</p> <p>Los entregables finales del proyecto son reconocidos y utilizados por los beneficiarios.</p> <p>Informe de finalización del proyecto reconocido por las principales partes interesadas.</p>	<p>Contexto adecuado para el cierre del proyecto.</p> <p>Competencias técnicas del gerente de proyectos.</p> <p>Intercambio de opinión con las principales partes interesadas.</p>
Éxito global del proyecto	<p>El proyecto tiene un impacto comprobable en los beneficiarios.</p> <p>El proyecto ha creado capacidad institucional en el país.</p> <p>El proyecto tiene buena reputación.</p> <p>El proyecto tiene muchas posibilidades de ser ampliado como resultado del éxito.</p> <p>Es probable que los resultados del proyecto se mantengan.</p>	<p>Existen políticas claras (a nivel de gobierno local y de entidad financiadora) para el mantenimiento de los resultados del proyecto.</p> <p>Hay un adueñamiento local del proyecto.</p>

Fuente: elaboración propia con base a diferentes autores

Según el objetivo de la investigación, se han seleccionado tres variables: (V1) factores externos de la gestión de proyectos, (V2) factores internos de la gestión de proyectos (entiéndase en términos de capacidades técnicas) y (V3) la planificación del ciclo de vida del proyecto junto con el sistema de monitoreo. Las variables tienen base en las teorías desa-

rolladas por [Khang y Moe \(2008\)](#), [Diallo y Thuillier \(2005\)](#), [Baccarini \(1999\)](#) e [Ika et al. \(2011\)](#). Por consiguiente, se diseñó un cuestionario, el cual estuvo compuesto por catorce preguntas que se asociaron a las variables antes mencionadas como se pueden observar en la tabla 2.

Tabla 2. Matriz de variables

Autores	Variables	Ítem
Do Ba Khang y Tun Lin Moe (2008). Diallo and Thuillier (2004).	(V1) Factores de éxito correspondientes a las fases del ciclo de vida del proyecto.	¿Qué criterios califica como necesarios para obtener una buena gestión operativa del ciclo de vida del proyecto? Según el ciclo de vida de los proyectos y aquellos ejecutados por su organización, ¿cuál de las siguientes fases contó con el nivel más alto de participación poblacional, en relación a la gestión del proyecto y procesos de toma de decisión? ¿La institución a la que pertenece cuenta con sistema de monitoreo y evaluación? Si su respuesta fue afirmativa, ¿puede describir en qué consiste dicho sistema? ¿En qué grado conoce el Sistema de Monitoreo, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizaje (MEAL)? Seleccione aquellas características/fortalezas que considera posee el equipo ejecutor de proyectos o miembro técnico dentro de su organización:
David Baccarini, (1999).	(V2) Éxito del producto y/o impacto del proyecto.	¿Qué considera como “éxito de un proyecto”? ¿Qué entiende por factores asociados al éxito en los proyectos de cooperación internacional? Tomando en cuenta los proyectos ejecutados por su institución en los últimos cinco años, ¿en qué medida considera o estima que han sido exitosos? ¿Cuáles considera que han sido los factores de éxito dentro de sus proyectos?
Lavagnon A. Ika, Amadou Diallo y Denis Thuillier (2012).	(V3) Éxito en la gestión de proyectos.	¿Cuál de las siguientes herramientas aplica en el sistema de monitoreo y evaluación de proyectos de su organización? Según la respuesta anterior, ¿por qué aplica esa(s) herramienta(s) dentro del sistema de monitoreo y evaluación de su organización? ¿Considera que la aplicación de las herramientas que señaló anteriormente incide o son determinantes en el éxito de un proyecto? Si su respuesta fue afirmativa, ¿en qué porcentaje considera que inciden en el éxito del proyecto?

Fuente: elaboración propia con base a diferentes autores

3. Resultados

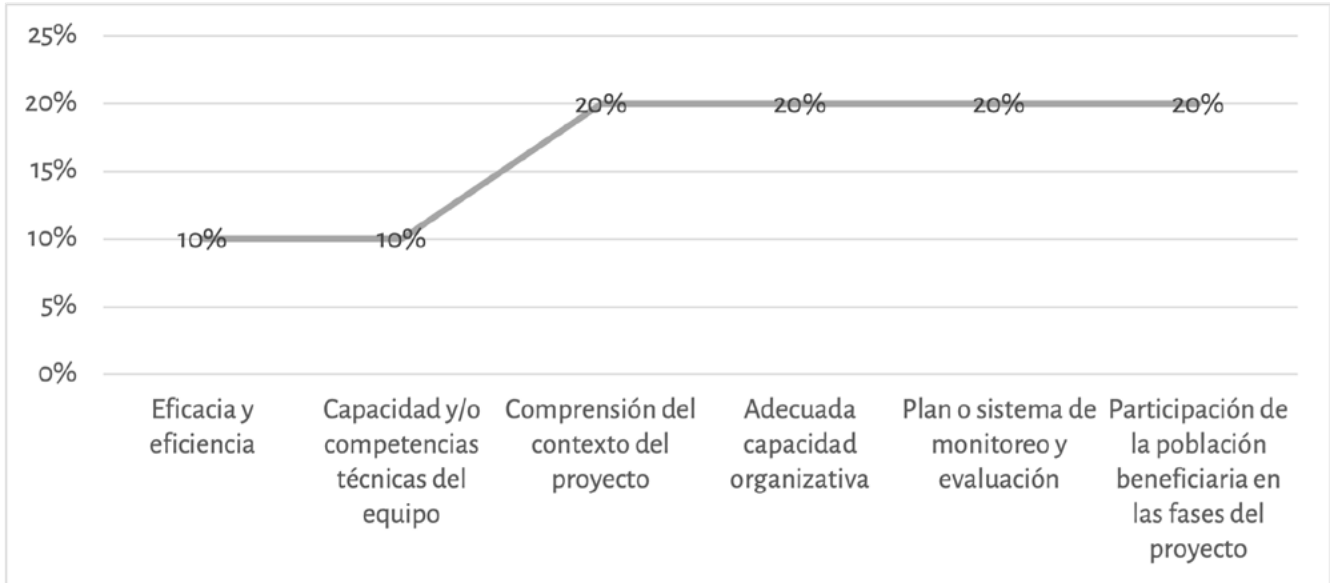
Según los datos obtenidos gracias a la encuesta aplicada, con base a los ítems de la tabla 5 del apartado de metodología y tras el uso del paquete estadístico SPSS para Windows, se desarrolló un análisis para responder las preguntas planteadas en la presente investigación.

En primer lugar, se retomarán las variables factores de éxito correspondientes a las fases del ciclo de vida del proyecto (V1) y éxito del producto o impacto del proyecto (V2), especificadas anteriormente. En ese sentido, se puede apreciar que los encuestados coinciden en que la comprensión del contexto del proyecto (20%), la adecuada capacidad organizativa

(20%), un plan o sistema de monitoreo y evaluación (20%) y la participación de la población beneficiaria en todas las fases del proyecto (20%) son elementos necesarios para obtener una buena gestión operativa del CVP que, a su vez, generan el éxito desde la

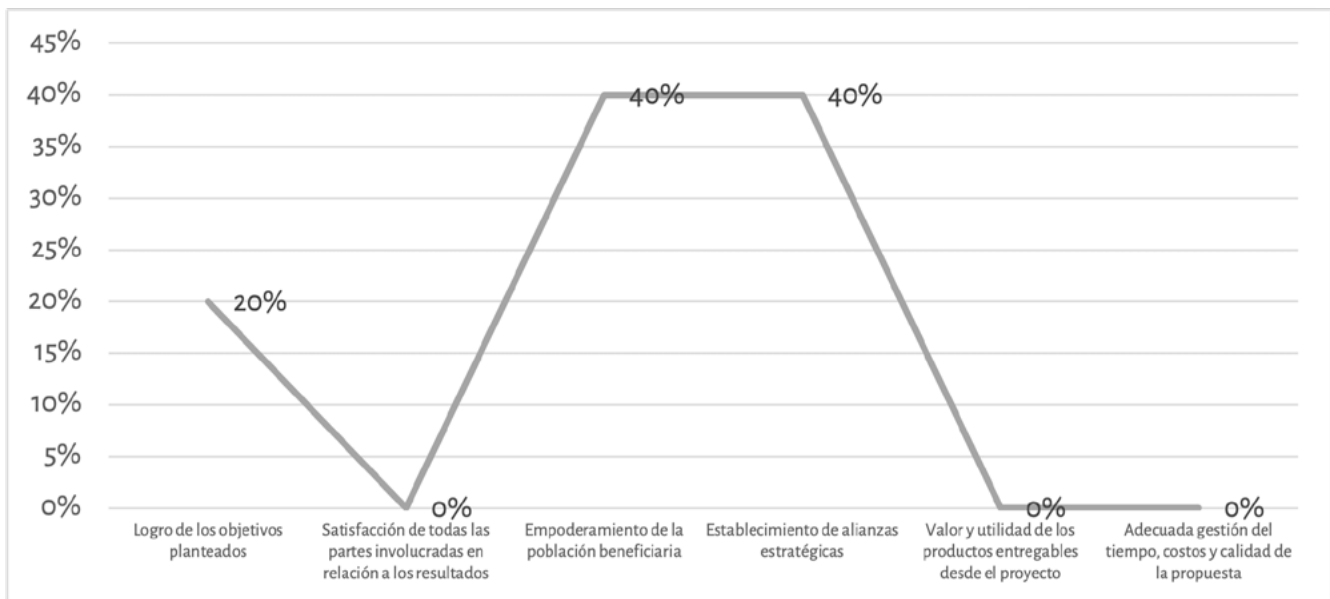
perspectiva de la gestión de proyectos. No así, la eficacia y eficiencia (10%) que, junto a la capacidad o competencias técnicas del equipo (10%), fueron los elementos menos seleccionados como factores necesarios para la gestión de vida del proyecto.

Figura 3. Criterios para la buena gestión del ciclo de vida del proyecto (CVP)



Fuente: elaboración propia con base a los resultados de la investigación

Figura 4. Factores de éxito en los proyectos de cooperación internacional

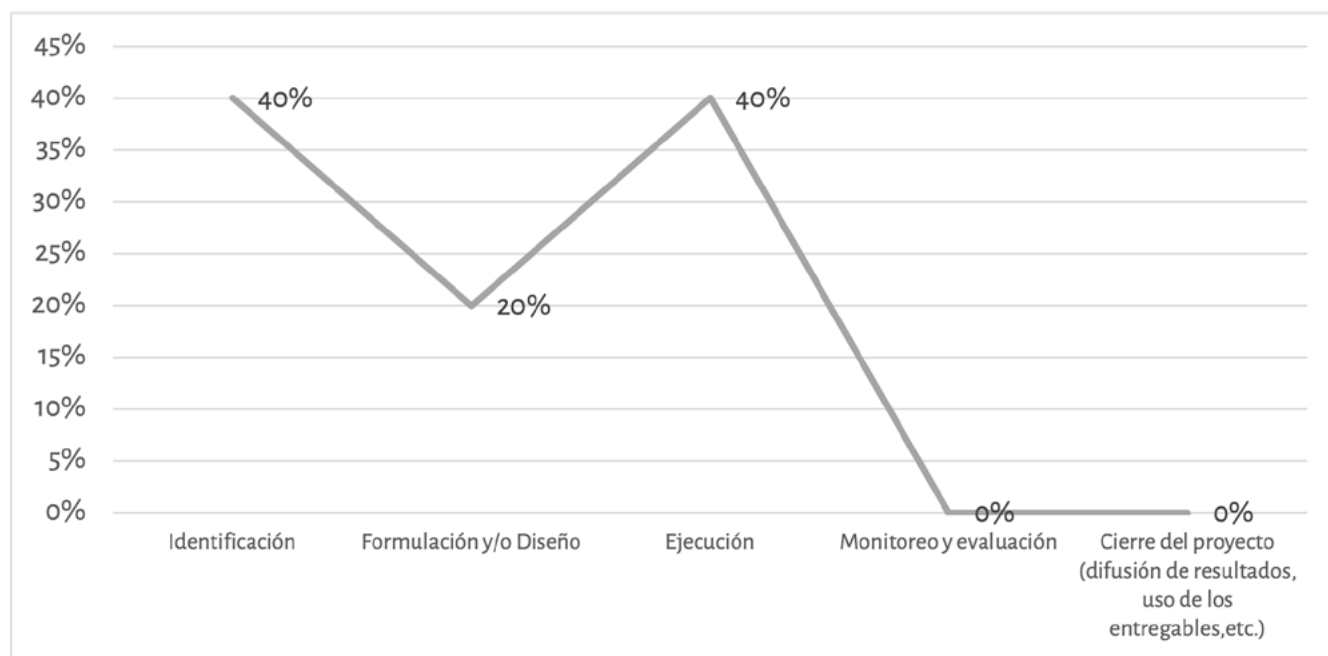


Fuente: elaboración propia con base a los resultados de la investigación

Por otro lado, al evaluar los elementos de éxito de la perspectiva del producto o impacto, los encuestados, al tener de referencia sus propias intervenciones dentro de un lapso temporal de cinco años, especificaron que el empoderamiento de la población beneficiaria (40%), junto con el establecimiento de alianzas estratégicas (40%), han sido los factores de éxito más determinantes dentro de sus propios proyectos, relegando, a un segundo lugar, el logro de los objetivos planteados (20%) junto al factor de valor y utilidad de los entregables del proyecto. Las opciones de satisfacción de todas las partes involucradas en relación a los resultados y la adecuada gestión del tiempo, costos y calidad de la propuesta no obtuvieron ningún voto.

Desde esa perspectiva, y tomando en cuenta el CVP y aquellos ejecutados por las respectivas organizaciones, se les consultó ¿cuál de las siguientes fases contó con el nivel más alto de participación poblacional en relación a la gestión del proyecto y procesos de toma de decisión? obteniendo, como respuesta mayoritaria, la identificación (40%) y la ejecución (40%), dejando, en un segundo lugar, la formulación o el diseño (20%) y, en tercer lugar, sin ninguna selección, el monitoreo y la evaluación junto con el cierre del proyecto (en aspectos como difusión de resultados, uso de los entregables, entre otros).

Figura 5. Grado de participación poblacional en las fases del ciclo de vida de los proyectos



Fuente: elaboración propia con base a los resultados de la investigación

En esa misma línea, se consultó sobre la noción que cada organización tiene sobre el éxito de un proyecto y los factores de éxito en los mismos. De este modo, para el primer término, se obtuvo como resultado, que el éxito se da cuando se contribuye a “la solución de una problemática y en la que convergen diferentes factores”, de forma paralela, “la sostenibilidad es un factor importante para considerar el éxito del proyecto” y “para evaluar el éxito de una

intervención se deben construir indicadores, estos permitirán una medición objetiva”. Otra respuesta determinó que el éxito radica en “el cumplimiento de los objetivos definidos, la entrega en tiempo de los resultados y que estos sean un aporte de valor a los beneficiarios y la población en general”. Por lo tanto, ambas percepciones se enmarcan en tres elementos: aporte de una solución a una problemática a través de los resultados de la intervención y su sos-

tenibilidad, una medición objetiva mediante indicadores y la entrega a tiempo de los mismos.

Para el caso de los FDE, se explicaba que se consideraban como “una serie de elementos que se deben considerar durante el ciclo de proyectos”. Desde otra perspectiva, se mencionaba que “varían dependiendo el eje y enfoque de trabajo de quien los ejecute”. Aún así, ambas organizaciones mencionaron factores que, a su criterio, son aplicables de manera general: la buena planificación de las actividades, la obtención de recursos financieros y humanos junto con su buen uso y gestión, y el interés y participación de los beneficiarios, mientras que, de forma convergente, indicaron definición clara de objetivos medibles y la identificación y puesta en práctica de una metodología ideal. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y considerando los proyectos ejecutados por cada institución en los últimos cinco años, se les consultó ¿en qué medida considera o estima que han sido exitosos?, a lo que ante tres variables (exitosos, parcialmente exitosos, no exitosos), el 100% de los encuestados respondió que sus intervenciones fueron exitosas.

Otra variable clave investigada es el éxito en la gestión de proyectos (V3) que, junto a los factores de éxito correspondientes a las fases del ciclo de vida del proyecto (V1), se indagó sobre el sistema de monitoreo y evaluación de proyectos de cada organización. En primer lugar, ambas organizaciones encuestadas respondieron que sí contaban con un sistema de monitoreo y evaluación; además, se les solicitó que describieran dicho sistema. Para una organización, era “un conjunto de instrumentos que permiten monitorear y evaluar el cumplimiento en calidad, cantidad y tiempo de las acciones planificadas en el proyecto”; así mismo, desde la perspectiva de la otra ONG encuestada, es “una representación gráfica de los flujos de cambios que, durante la realización del proyecto, podrán suceder, encaminado al cumplimiento del objetivo u objetivos planteados”. En ambas descripciones, se puede notar una variable en común, y es que cada uno de sus sistemas busca velar que se lleve a cabo el cumplimiento de las actividades/objetivos, según lo planificado.

En relación a eso, se indagó en qué grado conocían el Sistema MEAL, a lo que el 50% mencionó que

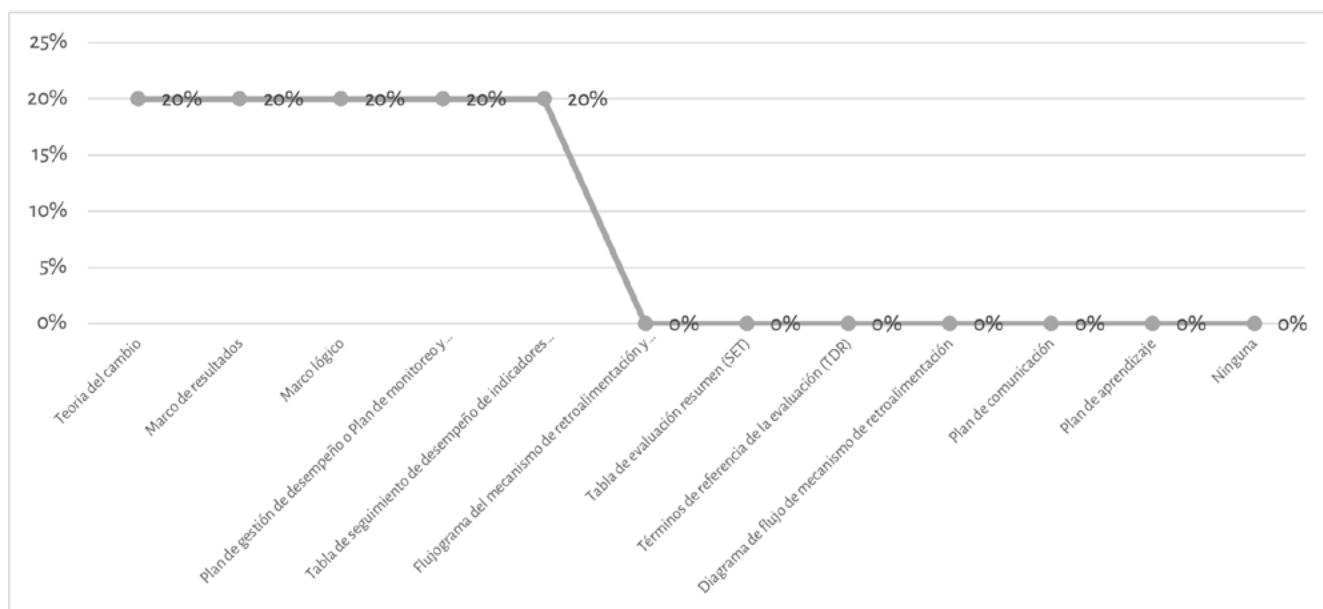
no conocía nada y el otro 50% indicó que poco. En esa misma línea, dentro de una lista donde se englobaron todas las herramientas del sistema MEAL (sin especificar a los encuestados que dichas herramientas pertenecían al sistema en cuestión), se les pidió que seleccionaran las herramientas que aplican en su respectiva organización.

Así, la Teoría del Cambio (20%), el Marco Lógico (20%), el Marco de Resultados (20%), el Plan de Gestión de Desempeño o Plan de Monitoreo y Evaluación (PMP) (20%) y la Tabla de Seguimiento de Desempeño de Indicadores (IPTT) fueron las opciones seleccionadas, descartando las demás herramientas como Flujograma del Mecanismo de Retroalimentación y Respuesta o Mapa de Flujo de Datos, Tabla de Evaluación Resumen (SET), Términos de Referencia de la Evaluación (TDR), Diagrama de Flujo de Mecanismo de Retroalimentación, Plan de Comunicación y Plan de Aprendizaje.

Según la respuesta anterior, explicaron porque empleaban dichas herramientas, encontrándose dos razones principales: en primer lugar, por ser exigencias de las agencias de cooperación que brindan financiamiento, pues son instrumentos usados a nivel internacional; en segundo lugar, su uso permite un óptimo enfoque en los objetivos del proyecto, brindando un seguimiento basado en evidencia. Es entonces que, según sus respuestas, el 100% de los encuestados consideraba que la aplicación de estos instrumentos si inciden o son determinantes en el éxito de un proyecto. No así el grado de incidencia, en donde un 50% mencionaba que influía en un 25% y el otro 50% determinó que el influjo es de un 75%.

Finalmente, se pidió que seleccionaran aquellas características/fortalezas que consideraban que poseen el equipo ejecutor de proyectos o miembro técnico dentro de sus respectivas organizaciones, siendo, las más seleccionadas, la formación especializada (20%), la motivación, la voluntad y la dedicación de los responsables operativos (20%) y la coordinación y responsabilidad entre los miembros del equipo ejecutor (20%), quedando, en segundo lugar, la gestión adecuada del tiempo (10%), la adecuada comunicación entre los miembros (10%) la capacidad de planificación (10%) y la evaluación e identificación de riesgos y problemas (10%).

Figura 6. Herramientas aplicadas en los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SEM) en proyectos de cooperación internacional



Fuente: elaboración propia con base a los resultados de la investigación

6. Conclusiones y recomendaciones

Los proyectos de cooperación internacional constituyen pilares esenciales para el desarrollo socioeconómico de los países en que se implementan. Dada su heterogeneidad y las características particulares de cada uno, sumado a la naturaleza intangible de los resultados e impactos esperados, es imperativo establecer un conjunto coherente de criterios, factores y condiciones que propicien su exitosa implementación. Estos garantizarán la consecución de impactos sostenibles. Aunque la percepción de éxito es subjetiva y puede variar según la perspectiva, no se circunscribe únicamente al logro de objetivos preestablecidos. Investigadores como [Baccarini \(1999\)](#), [Khang y Moe \(2008\)](#), [Diallo y Thullier \(2005\)](#) e [Ika et al. \(2011\)](#) conceptualizan el éxito a través de diversas dimensiones: éxito en la gestión del proyecto, éxito en las fases del ciclo de vida del proyecto, éxito del producto y el impacto, e incluso el perfil del proyecto. No se sugiere que haya un camino único hacia el éxito; sin embargo, es esencial investigar y adaptar conjuntos de criterios y factores de éxito, así como identificar factores críticos de éxito que se adecuen a las peculiaridades de cada intervención.

En el análisis de dos ONG específicas, se observa una disonancia entre la percepción de éxito de la or-

ganización y el nivel de participación de la población beneficiaria. Ambas entidades consideran esencial el empoderamiento y participación activa de la población en las fases del ciclo de vida del proyecto (CVP). No obstante, se identifica una prominencia en las fases de identificación y ejecución, relegando a un papel secundario etapas críticas como diseño, monitoreo, evaluación y cierre del proyecto.

A pesar de que este estudio se basa en una muestra limitada y no busca generalizar, subraya la importancia de la participación activa de la población en todas las etapas del CVP. Las herramientas del sistema MEAL, cuando se implementan correctamente, ofrecen oportunidades para mejorar las intervenciones. Es crucial entenderlas no como requisitos impuestos por agencias de cooperación, sino como instrumentos que fortalecen la colaboración y promueven el desarrollo sostenible.

En cuanto a la rendición de cuentas mediante el monitoreo y la evaluación, las ONG analizadas priorizan la eficacia y eficiencia para cumplir con los requerimientos de financiadores, a menudo descuidando la participación activa de la población destinataria. [María E. Briceño \(2015\)](#), [Gordon Rapoport \(2011\)](#) y la Guía MEAL Dpro subrayan que más allá de ser herramientas, el monitoreo y la evaluación

representan una cultura, un proceso que responde a las necesidades de todos los actores involucrados.

Para respaldar este enfoque, es esencial investigar los factores que determinan el éxito desde la perspectiva de la población beneficiaria. Esta información ayudará a alinear los proyectos de cooperación internacional con las verdaderas necesidades y expectativas de la población.

En conclusión, se puede afirmar que un buen sistema de monitoreo y evaluación (MEAL) desde el inicio de un proyecto tiene un impacto significativo en la consecución exitosa de los factores de éxito del enfoque CVP, sin embargo, las organizaciones deben reconocer y aprovechar plenamente su valor, y no simplemente como una formalidad impuesta por los donantes.

7. Referencias

- Ackerman, J. M. (2009). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México Siglo XXI, XVI (2). <https://books.google.com/sv/books?id=DDt2q46WenlC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Baccarini, D. (1999). The Logical Framework Method for Defining Project Success. *Project Management Journal*, 30(4), 25-32. <https://doi.org/10.1177/875697289903000405>
- Belassi, W. y Tukel, O. I. (1996). A new framework for determining critical success/failure factors in projects. *International Journal of Project Management*, 14(3), 141-151. [https://doi.org/10.1016/0263-7863\(95\)00064-x](https://doi.org/10.1016/0263-7863(95)00064-x)
- Boni Aristizábal, A., Peris Blanes, J., Ferrero y de Loma Osorio, G., Monterde Díaz, R., Calabuig Tormo, C. y Baselga Bayo, P. (2009). *Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo: Gestión del ciclo del proyecto y enfoque del marco lógico*. Universidad Politécnica de Valencia. <http://www.upv.es/upl/U0566379.pdf>
- Briceño, E., Maraboli, M., Linares, Y., Cote, M., & Carrero, M. (2015). Rendición de cuentas y el control en organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: ¿control externo o control social? *Visión Gerencial*, 1(1), 181-198. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=465545898009>
- Brown, L. D., & Moore, M. H. (2001). Accountability, strategy, and international nongovernmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), 569-587. <https://doi.org/10.1177/0899764001303012>
- Carrión, I. y Berasategi, I. (2010). *Guía para la elaboración de proyectos*. Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional. <https://www.pluralismoyconvivencia.es/>
- Clemens, M. A., Radelet, S., Bhavnani, R. R., & Bazzi, S. (2011). Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of Aid on growth. *The Economic Journal*, 122(561), 590-617. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02482.x>
- Comisión Europea-EuropeAid. (2001). *Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto*. https://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Manual_de_Gesti%F3n_del_Ciclo_del_Proyecto.pdf?revision_id=69497&package_id=69454
- Cortés Ardila, I. F., Moreno Lara, L. F., & Ortiz Páez, W. Y. (2023). Principales factores de éxito en la cooperación internacional ambiental en Colombia entre 2010 y el 2021 [tesis de Maestría]. Universidad EAN. <https://repository.universidadean.edu.co/bitstream/handle/10882/12455/MorenoLuisa2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Diallo, A. y Thuillier, D. (2005). The success of international development projects, trust and communication: an African perspective. *International Journal of Project Management*, 23(3), 237-252. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2004.10.002>
- Estrada, A. A. (2022). Desglobalización y cooperación internacional hacia la tercera década del en el siglo XXI. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 9(1), 89-93. <https://doi.org/10.21500/23825014.5768>
- Fortune, J. y White, D. (2006). Framing of project critical success factors by a systems model. *International Journal of Project Management*, 24(1), 53-65. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2005.07.004>
- Golini, R., Kalchschmidt, M. y Landoni, P. (2015). Adoption of project management practices: The impact on international development projects of non-governmental organizations. *International Journal of Project Management*, 33(3), 650-663. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.09.006>

- Golini, R. y Landoni, P. (2014). International development projects by non-governmental organizations: an evaluation of the need for specific project management and appraisal tools. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(2), 121-135. <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.894088>
- Gordon Rapoport, S. (2011). Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(2), 199-229. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-25032011000200001
- Ika, L. A., Diallo, A. y Thuillier, D. (2011). The empirical relationship between success factors and dimensions. *International Journal of Managing Projects in Business*, 4(4), 711-719. <https://doi.org/10.1108/17538371111164092>
- Khang, D. B. y Moe, T. L. (2008). Success Criteria and Factors for International Development Projects: A Life-Cycle-Based Framework. *Project Management Journal*, 39(1), 72-84. <https://doi.org/10.1002/pmj.20034>
- Miranda, E., Torres, A., Rotondo, E. y Mostajo, P. (2015). Perfil de competencias del profesional que cumple funciones de monitoreo, evaluación y gestión de evidencias de programas y proyectos de desarrollo. Un aporte para las decisiones basadas en evidencias. *Anales de la Facultad de Medicina*, 76, 67-76. <https://doi.org/10.15381/anales.v76i1.10974>
- Mohareb, M. (2017) *Critical success factors of international development projects in the education sector in Egypt: Community Schools as a case study* [Tesis de Maestría, The American University in Cairo]. <https://fount.aucegypt.edu/etds/614/>
- Monje, J. A. (2018). Antropología del desarrollo y factores críticos para el éxito de los proyectos de cooperación internacional. El caso de las ONGD en América Latina. *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 13(01), 93-117. <https://doi.org/10.11156/aibr.130106>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2018). *Manual en Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf
- Parker, D., Dressel, U., Chevers, D. A., & Zeppetella, L. (2018). Agency Theory Perspective on Public-Private-Partnerships: International Development Project. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 67(2), 239-259. <https://doi.org/10.1108/ijppm-09-2016-0191>
- Pérez-Hernández, L. (2020). Una Aproximación a las Metodologías de planificación y gestión de intervenciones de desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en El Salvador. *Revista de Relaciones Internacionales*, 11, 118-140. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/reinter/article/view/1774>
- Pérez Pineda, J. A., & Alañón Pardo, Á. (2016). Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda 2030. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 3(1), 56-75. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2542/2228>
- Chávez Pineda, E. S. (2022). Análisis de la cultura de aplicación de Rendición de Cuentas y Aprendizajes en la Organización de la Sociedad Civil “Proyecto Poder” enero 2019-junio 2021. *Revista Relaciones Internacionales*, 4(1), 185-216. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/reinter/article/view/2259>
- Pinto, J. K. y Slevin, D. P. (1987). Critical factors in successful project implementation. *IEEE Transactions on Engineering Management*, EM-34(1), 22-27. <https://doi.org/10.1109/tem.1987.6498856>
- Project Management for Non-Governmental Organizations [PM4NGOS]. (2019). *Guía MEAL Dpro*. <https://www.pm4ngos.org/es/download/guia-meal-dpro-grayscale/>
- Shenhar, A. J., Dvir, D., Levy, O. y Maltz, A. C. (2001). Project Success: A Multidimensional Strategic Concept. *Long Range Planning*, 34(6), 699-725. [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(01\)00097-8](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(01)00097-8)
- Vargas, J. L. G., Aranguren, E. M. M., & López, M. (2022). Análisis de la retórica en los títulos de los proyectos para el sostenimiento de la Paz financiados por el Fondo de Naciones Unidas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 9(2), 90-112. <https://doi.org/10.21500/23825014.5994>
- Westerveld, E. (2003). The Project Excellence Model: linking success criteria and critical success factors. *International Journal of Project Management*, 21(6), 411-418. [https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(02\)00112-6](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(02)00112-6)

Crónica de una muerte anunciada: la extinción del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México

Chronicle of a Death Foretold: Extinction of Mexican Development Cooperation Fund

Carlos Cerda Dueñas¹

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: 27 de enero de 2023

Revisado: 20 de febrero de 2023

Aceptado: 28 de febrero de 2023

Autor

¹ Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara; Maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, República Argentina. Es profesor desde 2006 en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Guadalajara. Ha sido Consultor Nacional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), adscrito a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Líneas de Investigación: Cooperación Internacional para el Desarrollo y Política Exterior de Jalisco México
Correo electrónico: carlos.cerda@tec.mx
Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6860-1943>

Cómo citar:

Cerda Dueñas, C. (2023). Crónica de una muerte anunciada: la extinción del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 93-103
DOI: [10.21500/23825014.6285](https://doi.org/10.21500/23825014.6285)

 OPEN ACCESS



Resumen

En noviembre de 2020 se concretó la reforma a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, por la cual se derogó la norma que daba fundamento al Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, culminando con ello un polémico proceso que tenía su origen en una promesa de campaña del actual Presidente de México para extinguir los fideicomisos y fondos públicos debido, supuestamente, a que no tenían ningún control y eran fuentes de corrupción. No hubo análisis ni reflexión gubernamental de por medio y, a pesar de los múltiples esfuerzos de algunos legisladores y organizaciones de la sociedad civil, se eliminó.

Los resultados giran en torno que, a pesar de los esfuerzos por evitar su extinción, el Fondo nunca operó en el sentido que la ley mandataba, pues en su periodo de casi diez años de existencia, nunca se le asignó una partida presupuestal propia ya que los fondos que manejaba procedían del presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de fuentes de financiamiento externo. Este artículo, resultado de investigación, analiza la creación del Fondo; la forma en que operó; el controvertido proceso de su extinción, y la perspectiva de su carencia en el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que lo consideraba uno de los pilares para la instrumentación de la política mexicana de cooperación internacional.

Palabras clave: Cooperación Internacional; financiación; política pública; legislación; México.

Abstract

In November 2020, the reform of Mexican International Cooperation for Development Law was completed, by repealing the rule that gave foundation to the National Fund for International Cooperation for Development, which ended up in a controversial process that had its origin in a campaign promise of the current President of Mexico to extinguish trusts and public funds because "they had no control; that there was no transparency; that funds were transferred from the public budget, money

from all the people, to groups and companies and were sources of corruption." There was no government analysis or reflection involved and, despite the multiple efforts of some legislators and civil society organizations, it was eliminated.

The results revolve around the fact that, despite the efforts to avoid its extinction, the Fund never operated in the sense that the law mandated, since during its almost ten years of existence, it was never allocated its own budget line, since the funds it managed came from the Ministry of Foreign Affairs bud-

get and external financing sources. This article, the result of research, analyzes the creation of the Fund; the way in which it operated; the controversial process of its extinction; and the prospective of its lack in the Mexican System of International Cooperation for Development, which considered it one of the pillars for the implementation of Mexican international cooperation policy.

Keywords: Development Cooperation; Financing; Public Policy; Legislation; Mexico.

1. Introducción

El 16 de abril de 2011, tras un accidentado proceso legislativo, entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México que, de acuerdo con la Exposición de Motivos respectiva (Senado, 2007), articularía en un marco jurídico único, los instrumentos y mecanismos para el diseño, sistematización, orientación, promoción, consolidación y administración de la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico-financiera de México en las vertientes de donante y receptor. Este instrumento jurídico sentaría las bases del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo al establecer la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), pues México carecía de ella y la cooperación se administraba desde una Unidad administrativa del organigrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Debe recordarse que la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) fue establecida en 1987; la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se funda en 1988; la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) fue creada en 1990 y; para 1996, se instituye la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), por lo que México acusaba un evidente rezago en este rubro.

La Ley también institucionalizaría el programa de cooperación y crearía un registro. Otro propósito era el tratamiento programático específico para la cooperación internacional en el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la conformación del Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID). Dicho Fondo,

serviría como instrumento de apoyo complementario a los recursos financieros y bienes que se destinarían a la cooperación internacional por parte del gobierno federal, lo cual se cumplió parcialmente, puesto que, en la práctica, los recursos del Fondo provenían del presupuesto de la Cancillería mexicana o de fuentes externas, pero nunca se le dotó de una partida presupuestal propia como se concibió en la iniciativa de ley y el dictamen de su aprobación. Con el arribo de la Administración Federal 2018-2024, también denominada "Cuarta Transformación", se anunció la extinción de todos los fideicomisos y fondos públicos por considerarlos una fuente de corrupción. Entre ellos, se incluyó al FONCID, por lo que el sistema mexicano de cooperación perdió su pilar financiero.

Este artículo examina el proceso de creación, operación y extinción del FONCID; así como, la prospectiva del sistema mexicano de cooperación sin su denominado pilar financiero. Determina que, si bien su eliminación puede ser calificada de lamentable y retrocesión, además de que nunca se fundamentaron razones válidas que la justificaran, cierto es que nunca operó en los términos que fue concebido pues solo operó con los recursos que le proporcionó la Cancillería, y no propios y exclusivos, como se contemplaba.

2. Aspectos metodológicos

En este artículo se empleó una revisión documental de la literatura relativa al proceso de creación y operación del FONCID y, en particular, de los presupuestos de egresos federales con el objeto de comprobar si se había cumplimentado la disposición de asignarle los recursos necesarios para su operación en los términos concebidos por la legislación.

En las partes correspondientes al proceso legislativo que dio origen a la LCID y la correspondiente reforma para derogar el FONCID, también se empleó el método exegético con la finalidad de determinar si su establecimiento correspondía, en el espíritu del legislador, a una herramienta de la Cancillería mexicana que le permitiera administrar y operar recursos de su mismo presupuesto y aportaciones externas o fue concebido como una fuente económica para financiar la cooperación mexicana a través de una partida presupuestal propia e independiente de la SRE a la que quedó sectorizada la AMEXCID.

3. Discusión de resultados

En este apartado se presentan los resultados de la investigación sobre lo que constituyó el pilar financiero del sistema mexicano de cooperación. Se describe, primeramente, el origen, discusión y concreción de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y, el establecimiento, en este texto legal, del Fondo Mexicano de Cooperación Internacional (FONCID); su operación como una herramienta que facilitaba las tareas en el sistema mexicano de cooperación que, por sí sola justificaba su pervivencia; las razones y debates para su extinción y, la evidencia de que, en su corta duración, nunca se comprendió su objetivo y las omisiones deliberadas que no permitieron su operación en los términos en que fue concebido.

A) El azaroso camino para legislar en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El 8 de marzo de 2007, la senadora Rosario Green, del Partido Revolucionario Institucional, (PRI), presentó una iniciativa con proyecto de decreto para expedir la LCID (*Senado de la República, 2007*), misma que fue turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos. Denotando un amplio consenso, el proyecto fue aprobado en el pleno por unanimidad y pasó a la Cámara de Diputados para su actuación como cámara revisora dentro del proceso legislativo. Sin embargo, no correría con la misma suerte, primeramente, porque siendo recibida en diciembre de 2007, no sería dictaminada sino hasta 2010.

Rosario Green, tanto en sus memorias (2013), como en entrevista concedida a la misma SRE (2017)

solo argumenta como razón para la negativa de los Diputados a dictaminarla, la inacción del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores presidida por un miembro del Partido Acción Nacional (entonces el partido en el gobierno, la senadora Green pertenecía al PRI, partido opositor. El posterior “veto” del presidente Calderón, reforzaría esta hipótesis).¹ Finalmente, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Ley, pero al haber sido modificado de acuerdo al proyecto enviado por el Senado, tuvo que volver a esta Cámara a efectos de validar los cambios. Estas modificaciones fueron consentidas. El Decreto pasó al Ejecutivo para su promulgación.

Sin embargo, frente al Ejecutivo también tuvo que sortear escollos, pues este formuló observaciones (que para efectos prácticos es un veto, aunque la Constitución Mexicana no lo refiere explícitamente). El presidente Felipe Calderón argumentaba, entre otras cosas, injerencia del Legislativo sobre la facultad exclusiva de la dirección de la política exterior derivada de la composición del Consejo Consultivo de la AMEXCID, rechazando que lo integrarían representantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, representantes de asociaciones de municipios u órganos constitucionales autónomos, entre otros. También, ponía en entredicho la facultad de análisis del Consejo Consultivo respecto de la propuesta de designación del director general de la Agencia; que el legislativo mandatará la inclusión de contenidos específicos en el Plan Nacional de Desarrollo y rechazaba que, en la integración del Comité Técnico del Fideicomiso (que sería encargado de la administración de los recursos de cooperación internacional), intervinieran tres representantes del Consejo Consultivo, de entre los cuales, uno tendría que ser miembro del Poder Legislativo ya que, argumentaba, la ejecución del gasto es por su naturaleza una función de características ejecutivas.

De acuerdo con *Rosario Green (2017)*, se hizo un análisis profundo de las objeciones del Ejecutivo, llegando a la conclusión de que “no afectaban en

¹ En este periodo también se suscitó la exclusión de la academia y las organizaciones de la sociedad civil. Para Green “era muy difícil meter en el quehacer y en la toma de decisiones que atañen a la política exterior, a las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los legisladores. Quizá en una AMEXCID diferente, como sucede con otros países, habría espacio para la sociedad civil y para algunos otros actores, las universidades sobre todo” (*Green, 2017, s.p.*).

realidad el cuerpo de la ley, así que empujamos la idea de la aceptación de las observaciones propuestas por el Presidente en ambas Cámaras”. Discutido en el pleno del Senado de la República, fue aprobado consintiendo la totalidad las observaciones remitidas por el Ejecutivo Federal. Se regresó de nuevo el proyecto a la Cámara revisora y, tras el análisis y dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores, el 15 de diciembre de 2010, el pleno de la Cámara de Diputados lo aprobó y se turnó nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación. El presidente Felipe Calderón promulgó, “para su debida publicación y observancia”. Tras la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, la Ley entró en vigor el 16 de abril de 2011.

B) Los pilares del sistema mexicano de Cooperación

La LCID contemplaba cuatro pilares (serían cinco considerando la Ley misma) para la instrumentación de la política mexicana de cooperación internacional, es decir, para la coordinación, operación, registro y difusión, así como la administración y fiscalización de los recursos destinados a acciones de cooperación. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) constituye el pilar institucional/ administrativo; el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) es el pilar programático que establece las bases para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación; el Registro Nacional (RENCID) provee al Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID), para conformar el pilar estadístico que permita la cuantificación y rendición de cuentas en materia de oferta y recepción de CID² y; el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), pilar financiero que sería administrado mediante un fideicomiso contando con un Comité Técnico y de Administración, integrado por la SRE, la AMEXCID y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (AMEXCID, 2016).³

² RENCID y SICID se manejan como parte del pilar estadístico, pero cada uno tienen orientaciones distintas, el primero más efectivamente a la rendición de cuentas, y el segundo a procesos de sistematización y seguimiento de los proyectos y acciones de CID.

³ Es importante mencionar que otras Agencias de Cooperación latinoamericanas no cuentan con un esquema similar al concebido en la Ley de Cooperación mexicana, por ejemplo, el Fondo Chile cuenta

Las disposiciones transitorias de la LCID establecieron que la AMEXCID debería constituirse dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, aclarándose que se deberían reasignar los recursos de todo tipo que se destinaban en ese momento a las tareas de cooperación internacional en la estructura y presupuesto de la SRE; en ese mismo plazo, se tendría que constituir el FONCID, para lo cual se integrarían, como recursos semilla, aquellos que ya formaban parte del presupuesto, mencionando el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe, el Programa de Cooperación entre México e Iberoamérica, y el Fondo 22 México/OEA, así como, los recursos de contraparte de los proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y varios países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Operativamente, la SRE decidió que la Agencia se estableciera sobre la base de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), entidad creada en 2004 para coordinar, supervisar y dar seguimiento a las actividades en materia de organismos económicos, promoción económica internacional, relaciones económicas bilaterales, y cooperación técnica y científica. De acuerdo con [Juan Pablo Prado \(2014\)](#) “la URECI simplemente cambió sus siglas por las de la AMEXCID, resolviendo tras ello de forma pragmática la obligatoriedad dictada en la Ley de conformar una Agencia dedicada a la cooperación internacional de México” (p. 71). El 24 de febrero de 2012, se incorporó la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica que venía operando en la Subsecretaría para América Latina y el Caribe. El primer Director Ejecutivo de la AMEXCID fue el embajador Rogelio Granguillhome, quien se venía desempeñando como titular de la URECI desde 2009, lo cual confirma lo anteriormente descrito.

De acuerdo con una alta autoridad de la SRE, relacionada con la puesta en marcha del órgano desconcentrado “Lo que pasó, sinceramente, es que no hubo la decisión de asignar recursos para la Agencia, para crear una estructura de la Agencia, que debería haber

con la concurrencia y participación presupuestal del Ministerio de Relaciones Exteriores, la AGCDI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Otras agencias manejan esquemas análogos.

sido el caso, la verdad. Entonces, la disyuntiva o digamos la situación era (...): se aprueba la Ley, la tenemos que poner en marcha...” (Prado Lallande, 2014, p. 72).⁴

C) Contingencia sanitaria y opacidad como fundamento para cumplir una promesa de campaña

El 1 de diciembre de 2018, después de haber jurado el cargo de Presidente ante el Congreso de la Unión, Andrés Manuel López Obrador dio un discurso en la Plaza de la Constitución (Zócalo) de la Ciudad de México anunciando 100 compromisos. El número 37 expresamente indicaba “Se cancelarán fideicomisos o cualquier otro mecanismo utilizado para ocultar fondos públicos y evadir la legalidad y la transparencia” (López Obrador, 2018, p. 48).

En primera instancia, lo que se desprende del discurso es que el propósito era cancelar los fideicomisos y fondos que servían como mecanismo para ocultar o malversar los recursos. Esto tenía una razón de ser, en un estudio realizado por la organización Fundar5 que lleva por nombre “Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público” se argumenta que los fideicomisos públicos se habían ido configurando a partir de mecanismos complejos que los gobiernos en turno habían aprovechado para mantener espacios de opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos, sin ninguna consecuencia. Caracterizan a los fideicomisos por la escasa información disponible; detallando que la confidencialidad prevalecía en 33% de los fideicomisos y que la mayoría de los fideicomisos no tenían estructura administrativa y que, frecuentemente, incumplían las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación (Fundar, 2018, p. 10-12). El trabajo de investigación no hace referencia explícita al FONCID, toda vez que las faltas señaladas, ciertamente, prevalecían en muchos de los fideicomisos, pero no era el caso del FONCID que había sido auditado regularmente.⁶

⁴ El autor no da a conocer la identidad de su entrevistado.

⁵ Fundar es una organización de la sociedad civil plural e independiente, con sede en México que, de acuerdo con su página web se dedica a la incidencia en políticas e instituciones públicas a través de la construcción y socialización de conocimiento especializado, de la reflexión crítica y propositiva, así como de la experimentación y vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

⁶ Los Estados Financieros del FONCID fueron auditados en 2014, por Bargalló Cardoso y Asociados, S.C.; en 2015, por la firma Bargalló Car-

Sin embargo, la iniciativa de eliminarlo no fue presentada por el presidente mexicano, sino por una diputada de su movimiento político, y el fundamento no fue, en primera instancia, las irregularidades ya señaladas sino, supuestamente, para recuperar esos recursos y, con ello, hacer frente a la pandemia provocada por la enfermedad de la COVID-19 (Cámara de Diputados, 2020b). La Iniciativa respectiva proponía la modificación a 14 leyes (una de estas era la LCID y se le derogaban varios artículos) y la abrogación de una ley que en su conjunto implicaba la extinción de 44 fideicomisos. Se aclaraba en una disposición transitoria que los recursos de los fideicomisos eventualmente extintos se transferirían a la SHCP.

La iniciativa suscitó reacciones encontradas, particularmente respecto de algunos fondos y fideicomisos en particular como los relativos a desastres naturales; inversión y estímulos a la cinematografía; el de víctimas; el de defensores de derechos humanos y periodistas; el de deportistas de alto rendimiento y; el FONCID. Con mayor intensidad unos que otros, pero el anuncio de su extinción provocó manifiestos y movilizaciones. La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, resolvió convocar a diversos ejercicios de Parlamento Abierto⁷ para, supuestamente, escuchar los argumentos a favor y en contra de la extinción de estos fideicomisos.

El Parlamento Abierto correspondiente al FONCID se celebró de forma virtual el 25 de junio de 2020.⁸ En la parte introductoria del evento, el

doso y Asociados, S.C.; en 2016, por la firma Baker Tilly México, S.C.; en 2017, por la firma Gossler, S.C. y; en 2018 por la firma Gossler, S.C (AMEXCID, 2018, 43).

⁷ De acuerdo con un documento de la Cámara de Diputados (2019, sección presentación) Parlamento Abierto es un concepto derivado del Gobierno Abierto que se basa en la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y “que permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes” utilizando las tecnologías de la información y comunicación e internet. (Cursivas añadidas).

⁸ Esta Sesión de Parlamento Abierto fue convocado por los diputados presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Presupuesto y Cuenta Pública, participaron ambos y este último moderó el evento. Participaron también representantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Partido Encuentro Social, Partido de la Revolución Democrática y del Movimiento de Regeneración Nacional; por la AMEXCID, participaron la directora general de planeación, el director general de cooperación técnica y científica y, el director jurídico; un representante del Programa de

presidente de la Comisión de Presupuesto señaló que la reunión tenía como objetivo analizar el funcionamiento del FONCID, que no se ponía en entredicho la importancia de destinar recursos a la cooperación internacional para el desarrollo, sino que se requería conocer la efectividad del instrumento financiero por el que se ejerce.

Diputados de diversos grupos parlamentarios, se pronunciaron por revisar uno a uno los fondos y determinar cuáles eran las características del gasto para resolver si se podía o no continuar de la forma en que se venía haciendo, o si se necesitaban cambios. Es de llamar la atención el posicionamiento de los grupos parlamentarios de los partidos Encuentro Social y del Trabajo, porque ambas agrupaciones políticas son aliadas del gobierno de López Obrador, pero consintieron en que el FONCID debía permanecer pues en un mundo globalizado, “la cooperación es una herramienta fundamental de las relaciones internacionales”. La posición oficial, es decir, del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), quedó al cargo del diputado Pablo Gómez, persona muy allegada a López Obrador, quien declaró que con la extinción del FONCID se trataba de eliminar a un intermediario; “¿Por qué necesitamos un aparato burocrático para hacer esto? ¿El que tenemos no es suficiente? ¿La AMEXCID no es suficiente? ¿No lo puede hacer directamente?... Yo creo que teniendo nosotros una Agencia démosle toda la responsabilidad, toda la fiscalización y sobre todo que se apegue a la política del gobierno, porque la política internacional de cooperación para el desarrollo, en cualquier país, la fija el gobierno y yo creo que así debe de ser en México” (Cámara de Diputados, 2020c).

El Parlamento Abierto resultó ser una faramalla: la mayoría parlamentaria de Morena en la Cámara de Diputados (sin el apoyo de sus tradicionales aliados políticos) consumó la eliminación de 109 fideicomisos. El dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados y enviado al Senado de la República para su discusión y votación. Aprobada la reforma de las leyes por la Cámara Alta, se consumó la extinción de los fideicomisos. Finalmente, el 6 de noviem-

bre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformaba varias leyes, entre ellas la de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en este caso, para derogar los artículos referentes al FONCID, con lo cual quedaba extinto.⁹

D) Un fondo desatendido permanentemente

El análisis de lo descrito en los incisos anteriores conduce a establecer entre los resultados de esta investigación que la carencia de comprensión sobre la cooperación internacional para el desarrollo como herramienta de la política exterior y la falta de voluntad política podrían ser, *a priori*, los orígenes de la desatención permanente del FONCID. A pesar de ello, se consideró que, en algún momento, esto sería subsanado y el Fondo operaría en los términos de su concepción, lo cual no sucedió.

El FONCID, de acuerdo con la disposición legal respectiva, debió comenzar operaciones el 16 de diciembre de 2011, pero fue casi un año después, el 13 de noviembre de 2012, cuando se suscribió el contrato de fideicomiso respectivo (Banjército, 2013).

De acuerdo con la Ley, los recursos del FONCID tendrían como destino sufragar entre otros costos, la capacitación de personas para que actuaran en acciones de cooperación internacional; el pago de la movilización a terceros países de estas personas; la adquisición de materiales didácticos para respaldar las acciones de cooperación internacional; la donación de equipos y materiales a países con menor grado de desarrollo relativo, para la aplicación de los conocimientos transferidos y; pagar los costos de estancia en México de cooperantes extranjeros, cuando así lo estipularan los convenios internacionales respectivos.

Lo más importante en este rubro, es la forma en que se integraría el FONCID que sería a partir de las asignaciones presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional, y con las aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, asimismo, con aportaciones financieras y en especie de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Tanto en los artículos 33 como 35 quedaba debida-

Naciones Unidas para el Desarrollo; por la Red Mexicana de Estudios en Cooperación y Desarrollo, su coordinadora y cuatro miembros más. También se le dio voz a diversos legisladores y legisladores miembros de las Comisiones ya mencionadas.

⁹ Los Fondos Conjuntos con Chile, Uruguay, Alemania y con la Unión Europea, así como el Fondo Mixto México-España de Cooperación Técnica y Científica no se incluyeron en el Decreto y han continuado con su operación.

mente estipulado que habría presupuesto específico para el Fondo. En el primero de los numerales se hace referencia a “asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados” y en el segundo se menciona “asignaciones presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional, en el marco del Programa de Cooperación”. En el artículo Segundo transitorio también quedaba establecido que “Los programas, proyectos y demás acciones que, en cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley y en razón de su competencia, corresponda ejecutar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán sujetarse a *la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación* y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” (cursivas añadidas) (DOF, 2011, p. 37). Las asignaciones presupuestales federales etiquetadas no se concretaron.

Así lo entendieron, tanto desde diversos órganos gubernamentales como de la academia, por ejemplo, en las mismas observaciones del Ejecutivo a la Ley, el presidente Calderón señalaba que “la participación del Poder Legislativo debe quedar limitada a la aprobación de recursos a la AMEXCID a través del Presupuesto de Egresos respectivo” (Calderón, 2010); la misma autora de la Iniciativa de Ley en entrevista del año 2017 declaraba que “la Ley determina que la Agencia tiene la obligación de monitorear los proyectos, de llevar un censo y de crear un Fondo... quizás es en eso en donde la Agencia ha tenido más dificultades: en la creación de un Fondo, para no ser simplemente la suma de lo que estaba desperdigado, que a todas luces es insuficiente. Ahí lo que toca es hacer un poco de cabildeo con los Diputados” (Green, 2017). Transcurrió el periodo constitucional de varias Legislaturas de la Cámara de Diputados en las cuales, presumiblemente, imperó la falta de visión estratégica, de voluntad política o de conocimientos sobre cooperación internacional para el desarrollo, pero el tema ni siquiera fue discutido en las sesiones relativas a los presupuestos de la Federación.

En ninguno de los ejercicios presupuestales en los que estuvo vigente el Fondo se creó una partida específica para la cooperación al desarrollo. En una revisión a los Presupuestos Egresos de la Fe-

deración (PEF) aplicables a la vigencia del FONCID (2012-2020) se hacen las siguientes referencias sobre el tema: el PEF de 2013 menciona a la AMEXCID para asignarle 5 062 580 pesos mexicanos que se destinarían al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los PEF que van de 2014 a 2020, para este mismo programa se asignan 5 300 000. Es la misma cantidad sin siquiera la actualización inflacionaria. Pero aún, ya sin la existencia del FONCID, sigue la referencia en los PEF 2021 y 2022, pero la asignación se ve reducida a 2 300 000. No obstante, el PEF 2022 contiene un anexo (33 al ramo 05 de Relaciones Exteriores) que asigna a la AMEXCID un monto de 560'000,000 para “Coordinación, promoción y ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo”. En ningún PEF aplicado en la vida útil del FONCID se le asignó una partida específica y no se hace referencia alguna al instrumento financiero.

Depender del presupuesto de la Cancillería no es una buena opción: de acuerdo con Agustín García López-Loaeza (2017), exdirector de la AMEXCID, una vez descontados los gastos de operación, las cuotas a organismos internacionales y gastos por traslado, el margen de acción presupuestaria es en promedio 10% del presupuesto asignado originalmente, lo que obliga a la AMEXCID a innovar en su interacción con los diferentes actores de la cooperación mexicana [cabe recordar que la AMEXCID no es ejecutora de proyectos¹⁰], por ejemplo haciendo deducibles de impuestos las aportaciones al FONCID (García-López Loaeza, 2017, p. 32), propuesta novedosa que nunca prosperó en gran medida por la falta de difusión y promoción. Como bien señalan Schiavon y Figueroa (2019) “Los recursos de la Agencia han provenido del propio presupuesto de la SRE, y han padecido por igual sus fluctuaciones” (p. 633).

E) El sistema mexicano de cooperación sin su pilar financiero

La cooperación mexicana opera, desde diciembre de 2020, sin su pilar financiero. Muy a pesar de que al FONCID nunca se le dotó de recursos propios a través de una partida presupuestal específica como lo

¹⁰ En la actual Administración Federal (2018-2024) se han establecido los programas de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el futuro en El Salvador, Honduras y Guatemala (se pretende extenderlo a Belice y Cuba). Estos proyectos son ejecutados por la AMEXCID.

mandataba la Ley respectiva, el Fondo era una herramienta para depositar y mantener recursos que podían operarse sin estar sujetos a los ejercicios fiscales del gobierno federal, así como para recibir aportaciones de entidades externas que se emplearían en el financiamiento de proyectos. Laura Elena Carrillo Cubillas, directora ejecutiva de la AMEXCID reconoce que, durante su existencia, el FONCID fue el principal mecanismo para la financiación de los proyectos y acciones de la cooperación internacional para el desarrollo mexicano (Carrillo Cubillas, 2021, p. 17).

En este sentido, Fabiola Soto Narváez, directora de planeación de la AMEXCID (Comunicación personal, 29 de julio de 2021), al referirse a la extinción del Fondo considera que fue un retroceso, pero afirma que eso no quiere decir que la cooperación internacional no se pueda gestionar, pero sí retrocede la capacidad de gestión. En su parecer, el fideicomiso daba mucha certidumbre y la capacidad de planificar proyectos a más de un año sin estar dependiendo de la vigencia del PEF y que es cierto también que la cooperación mexicana no depende de un presupuesto específico.

Esta misma funcionaria señala que será de vital importancia generar un nuevo mecanismo de gestión financiera, a consecuencia de la extinción del FONCID, “que sea congruente con la cooperación, que permita agilidad y eficacia para el pago de insumos y servicios, que posibilite la integración de recursos de múltiples fuentes de financiamiento, garantizando una gestión oportuna, así como transparencia y adecuada rendición de cuentas hacia nuestros socios y el público en general” (Soto y Castillo, 2021, p. 69). Igualmente, desde la Academia se habla de “la instancia que presumiblemente reemplaza al FONCID” (Prado, Velázquez y Huacuja 2021, p. 94). Desde esta perspectiva, surge la interrogante de por qué se extinguió cuando era necesaria su operación para los trabajos ordinarios de la Agencia.

Durante su participación en el Parlamento Abierto, el director de cooperación técnica y científica de la AMEXCID señaló que el FONCID era “un instrumento financiero que permite al gobierno extranjero que su aportación tenga un rendimiento claro y real sobre el objetivo que se busca. El fideicomiso es lo que nos permite, solamente centrarnos en el objetivo que el Comité Técnico aprobó para destinarse

el recurso y eso da seguridad, seriedad y garantía” (Cámara de Diputados, 2020b, s.p).

Si el Fondo funcionaba de forma óptima y contribuía, en mucho, a la operación de la AMEXCID, aun sin recursos propios y dependiendo del presupuesto de la Agencia, el potencial que hubiera tenido si se le hubiera asignado una partida presupuestal propia para el fortalecimiento del programa de cooperación y de la política exterior mexicana, habría sido inmenso. Los responsables, en diversos momentos, se quedaron cortos de visión. Con mucha razón e ironía, durante el debate senatorial la legisladora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez argumentó que extinguir el FONCID tenía varias implicaciones y, con ironía, reviró “Miren, ni es tanto, porque no han querido meterle, apenas son 39 millones” y continuó su intervención con la reflexión sobre la oportunidad que se estaba perdiendo de que “podamos cooperar y de que otros países puedan cooperar con nosotros” (Senado de la República, 2020).

Acertadamente, en su libro “Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica” (Figuroa, 2016, p. 7), el embajador Bruno Figuroa hace, a forma de dedicatoria, un “respetuoso exhorto” que va dirigido a “las autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los legisladores mexicanos” y les hace ver que “La cooperación internacional de México es un instrumento que fortalece la política exterior y sirve el interés nacional, a bajo costo. Debe asignársele más recursos financieros y humanos permanentes. Así lo han entendido otros países que cuentan con diplomacias exitosas”. Esta es la triste historia de una oportunidad perdida.

4. Conclusiones

El actual Gobierno de México consumó la extinción del Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID). Con endebles y confusos argumentos fundamentó su eliminación: primero se señaló que era debido a la corrupción que se presentaba en los fideicomisos públicos, posteriormente, aprovechando la coyuntura generada por la crisis sanitaria derivada de la COVID-19 se aseveró que los recursos en su bolsa servirían para hacer frente a dicha contingencia. Como fuere, se procedió a ex-

tinguirlos sin hacer un previo análisis de su efectividad operativa y los elementos sobre la rendición de cuentas. No se discriminó y se extinguieron en su totalidad, aun aquellos sobre los que sectores públicos y la sociedad civil se manifestaron en contra de la decisión.

El FONCID fue uno de los fideicomisos que contaron con manifestaciones y esfuerzos para conseguir su permanencia, todos infructuosos. La extinción obedeció a una promesa de la campaña política del actual presidente de México y a demostrar una vez más su deseo de centralizar las facultades decisorias. Evidenció también la sumisión de un Poder Legislativo que, en voz del presidente de la Comisión de Presupuesto había afirmado que habría fideicomisos que no se eliminarían una vez que se hubiera demostrado su efectividad operativa y su apropiada rendición de cuentas. Los había y el FONCID era uno de ellos.

Ahora bien, el FONCID venía fungiendo como un repositorio de recursos que permitía no estar supeditado a los ejercicios fiscales del gobierno federal que corresponde a años de calendario, pero dependía, casi en su totalidad, de las transferencias presupuestarias que le realizaba la Secretaría de Relaciones Exteriores y de eventuales aportaciones provenientes de entidades extranjeras. Lo anterior, sin duda, loable, pero el Fondo fue concebido para recibir partidas presupuestales propias que le permitieran financiar las acciones de cooperación del gobierno mexicano, pero nunca le fueron proveídas, lo que denota la falta de interés y voluntad política en el tema de la cooperación internacional para el desarrollo.

Esta desatención es atribuible al Ejecutivo al no haber hecho nunca la propuesta correspondiente a la Cámara de Diputados que posee la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto federal; de los miembros de este órgano legislativo que en el transcurso de 5 legislaturas (LXI a LXV en el periodo comprendido entre 2013 y 2020) fueron omisos en cumplimentar la obligación que, al respecto, estipulaba la Ley de Cooperación y; al insuficiente o desoído cabildeo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la misma AMEXCID ante el titular del Ejecutivo y los responsables de las finanzas en el gobierno federal. Estas omisiones le dejaron extremadamente vulnerable ante la infundada decisión del Ejecutivo para eliminarlo.

En su corta existencia, la AMEXCID ha demostrado dinamismo y voluntad para hacer de México un actor de la cooperación internacional para el desarrollo a pesar de los escasos recursos. Cuan deseable sería que se hubieran cumplido los preceptos legales para dotarle de recursos en partidas presupuestales propias. Con la extinción del FONCID se ha cancelado esta expectativa, pero también se derogó la posibilidad de que la AMEXCID se convirtiera en una entidad ejecutora de proyectos con recursos propios y no dependiera del financiamiento de la SRE/AMEXCID. Lo anterior, debilita las facultades que le corresponderían a una lógica facultad de una Agencia de este tipo, pero también complica las posibilidades de robustecer la faceta de México como donante. La extinción del Fondo ha aminorado el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo y representa un innegable retroceso en detrimento de la diplomacia mexicana y su poder suave.

5. Referencias

- AMEXCID (2016). *Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Disponible en <https://www.gob.mx/AMEXCID/acciones-y-programas/sistema-mexicano-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29328>
- AMEXCID(2018). *Libro Blanco del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2012-2018)*. Ciudad de México: autor.
- Banjercito (2013). *Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago*, que. Celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito. Público y El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C (Banjercito) Disponible en <https://transparencia.sre.gob.mx/transparencia-categorias/category/294-fondo-nacional-de-cooperacion-para-el-desarrollo>
- Calderón Hinojosa, F. (2010). Observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Gaceta del Senado*. LXI/2PPO-131/26457. 2 de septiembre. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/26457
- Cámara de Diputados. (2011). Presupuesto de Egresos

- de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2012). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2014). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2014/PEF_2014_orig_03dic13.pdf
- Cámara de Diputados. (2015). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Ciudad de México. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015
- Cámara de Diputados. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf
- Cámara de Diputados. (2019a). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2019b) Parlamento Abierto. Disposiciones relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública, de las Entidades Federativas. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/spi/SAPI-SS-15-19.pdf>
- Cámara de Diputados. (2020a). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Ciudad de México. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf
- Cámara de Diputados. (2020b). Iniciativa presentada la diputada María de los Dolores Padierna Luna, Morena, a nombre de las legisladoras y legisladores del Grupo Parlamentario de Morena. *Gaceta Parlamentaria*. Número 5522-V, (miércoles 20 de mayo).
- Cámara de Diputados. (2020c). Parlamento Abierto: Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo [Video]. Youtube. 25 de junio. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=clnZlof4WZk>
- Cámara de Diputados. (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021.pdf
- Cámara de Diputados. (2022). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Ciudad de México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf
- Carrillo Cubillas, L. (2021). “La política de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Cuarta Transformación de México”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. N° 47, enero-junio, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid (IU-DC-UCM), pp. 13-23.
- Diario Oficial de la Federación DOF. (2011): *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. 6 de abril. Ciudad de México.
- _____ (2011a). *Decreto por el que se establece la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y e Caribe*. 6 de diciembre.
- _____ (2019). *Decreto por el que se reforma la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y el Caribe*. 24 de junio.
- _____ (2020). *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos*. 2 de abril.
- _____ (2020). *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional*

- para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. 6 de noviembre.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. (2018). *Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público*. Ciudad de México: autor.
- Figueroa Fischer, B. (2016). *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- García-López Loaeza, A. (2017), "La cooperación mexicana para el desarrollo: el poder suave de la política exterior", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 111, pp. 21-40.
- Green, R. (2007). *La Canciller. Memorias y algo más*. México: Editorial Planeta.
- Green, R. (2013). Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Gaceta del Senado*. LX/1SPO-74. 8 de marzo.
- Green, R. (2017). "Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo" / Entrevistada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en <https://www.gob.mx/AMEXCID/articulos/entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico?idiom=es>
- López Obrador, A. (2018). *Discurso en la Plaza de la Constitución (Zócalo) de la Ciudad de México, el 1 de diciembre de 2018*. Serie Praxis, N° 178, INAP. Ciudad de México.
- López Obrador, A. (2020). *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 22 de julio*. <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-22-de-julio-del-2020?idiom=es>
- Schiavon, J. y Figueroa Fischer, B. (2019). "Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)". *Foro Internacional*. Vol. LIX. 3-4 (237-238) julio-diciembre, pp. 609-642.
- Prado Lallande, J. (2014). "La cooperación internacional para el desarrollo de México Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014, pp. 51-86.
- Prado Lallande, J.; Velázquez, R. y; Huacuja, L. (2021). "La política exterior de México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo a diez años de su ley y la AMEXCID". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. N° 47, enero-junio, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), pp. 87-97.
- Soto Narváez, F. y Castillo Pérez, C. (2021). "La evolución de la política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo hacia una política de Estado". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. N° 47, enero-junio, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), pp. 61-72.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) AMEXCID. (2020). *Informe de Austeridad Republicana*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675475/AMEXCID_-_Informe_de_Austeridad_Republicana_2020.pdf
- Senado de la República. (2007). *Gaceta*. LX/1SPO-74/11654. Jueves 8 de marzo. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/11654
- Senado de la República. (2020). *Diario de los Debates*. LXIV Legislatura, Año III, Primer Periodo Ordinario, Sesión Núm.15. 20 de octubre. https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3211

El Infinito en un Junco Papyrus: The Invention of Books in the Ancient World

Steffy Pineda Ahumada¹

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Reseña

Recibido: 7 de enero 2023

Revisado: 30 de enero 2023

Aceptado: 2 de febrero 2023

Autor

¹ Profesional en Relaciones Internacionales por Universidad del Norte, Maguister en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura, Cartagena. Docente de Prime Business School de la Universidad Sergio Arboleda de las cátedras Organismos del Estado Colombiano y Desarrollo Sostenible.

Correo electrónico: Steffy.pineda@usa.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4573-4748>

Cómo citar:

Pineda Ahumada, S. (2023). El infinito en un Junco [Reseña del libro *El infinito en un Junco*]. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 104-105

DOI: [10.21500/23825014.6679](https://doi.org/10.21500/23825014.6679)

 OPEN ACCESS



Coria, M. (2021). Irene Vallejo. *El infinito en un junco. La invención de los libros en el mundo antiguo*. Grupal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Siruela, Madrid, 2020, 452 pp., ISBN 9788417860790. *Synthesis*, 28(2), e109. <https://doi.org/10.24215/1851779Xe109vallejo>

El infinito en junco, escrito por Irene Vallejo, es una obra narrada en forma de ensayo que sumerge al lector en el origen y la historia de los libros en el mundo antiguo, centrándose especialmente en el imperio alejandrino, la antigua Grecia y en la Roma Antigua. A lo largo de sus páginas la autora transporta al lector al famoso mundo antiguo en donde reinaron las siete maravillas, así mismo relata las aventuras y hazañas de líderes políticos como Alejandro Magno, los inicios de la dinastía ptolemaica en Egipto y el imperio Romano. También relata la forma como el libro siempre estuvo presente, hizo parte y guarda las memorias de hechos que han marcado la historia mundial.

Como título constituye una metáfora sobre la vastedad del conocimiento humano condensada en un simple rollo papiro. Los papiros, hallados en juncos, constituyen uno de los primeros intentos de la humanidad por conservar y transmitir sabiduría, en sus hojas, se plasmaba y guardaba el conocimiento universal hasta el momento. En este sentido, para Vallejo hablar de la historia del libro, es hablar de la historia de la humanidad, de ahí que esta obra muestre cómo los libros se convirtieron en custodios del conocimiento, y quienes controlaban su acceso, detentaba un poder inmenso.

Como se mencionó, la obra adopta la forma de un ensayo, aunque para muchos podría calificarse dentro de la categoría literaria, el público objetivo de este libro va más allá de los amantes de la literatura o de la historia mundial, pues resulta una propuesta novedosa para los interesados en la filología e incluso para quienes se encuentran en la academia. La obra está estructurada en dos secciones principales: “Grecia imagina el futuro”, que consta de 26 capítulos; y “Los caminos de Roma”, que se compone de 19 capítulos y por último, el ensayo culmina con un epílogo llamado “Los olvidados, las anónimas”. A pesar de esta estructura definida, la obra ofrece la flexibilidad de ser leída según el interés del lector, permitiendo abordar cada capítulo de

forma independiente, pues, cada segmento presenta una historia completa, aunque interconectada con la sección anterior y la siguiente, está enriquecida con anécdotas, y concluye vinculando el pasado con el contexto del mundo actual.

En la primera parte, Vallejo ofrece un viaje completo a través de la historia de los libros, desde sus primeras invenciones, como las tablillas de piedra, hasta el famoso papiro egipcio encontrado en un junco. Luego, explora la evolución del libro, desde los primeros que fueron hechos de pieles hasta nuestros días, exponiendo cómo han experimentado numerosas transformaciones. Cabe destacar que Vallejo no deja de lado en su relato el rol de otros recursos que enriquecen la evolución del libro como la oralidad y el teatro.

Uno de los capítulos de la primera parte aborda la relación entre la historia de los primeros libros y la política global de la época. Otro que captura la atención es el del descubrimiento y uso del pergamino. Originario de un junco, material que rápidamente capturó la atención de la poderosa dinastía ptolemaica en Egipto, pues vieron en él no solo un medio para el registro del conocimiento, sino también una herramienta de poder.

En aras de conservar tanto el poder como el conocimiento y poseer las colecciones de libros más amplias en el mundo, la dinastía ptolemaica reconoció el valor intrínseco del pergamino, pues al monopolizar su producción y distribución, lo convirtió en una especie de “oro” literario de la época, situación que generó tensiones geopolíticas. Esta circunstancia evoca, en cierto modo, a las más recientes crisis del siglo xx, como los embargos y la crisis petrolera de los años setenta, demostrando que el acceso a recursos clave (ya sea papiro o petróleo) ha desencadenado en conflictos y tensiones a escala mundial.

Sin embargo, a pesar de las tensiones políticas el libro triunfó, pues se impulsaron la innovación en busca de alternativas y nuevos métodos de registro como lo fue el famoso pergamino. Así, lo que comenzó como una lucha por el control de un recurso se convirtió en una fuerza motriz para la evolución y diversificación de los materiales utilizados en la creación de libros, enriqueciendo, de esta manera, la tradición literaria de la humanidad.

En la segunda parte del libro centrada en la antigua Roma, ciudad según narra la historia, construida

en la oscuridad con mala reputación según el mito de los hermanos fundadores Rómulo y Remo, por lo cual la ciudad se construyó bañada en sangre dada la lucha por el poder en la que Rómulo asesinó a su hermano gemelo y por consecuente tanto la política exterior y la transformación de la ciudad en imperio estuvieron marcadas por la conquista a través del uso de armas y el derramamiento de sangre.

La difusión del conocimiento y literatura llegaron a Roma desde la premisa de que toda gran civilización imperial, como el imperio de Alejandro Magno, necesita fabricar un relato unificador y victorioso sostenido por símbolos, monumentos, arquitecturas, mitos forjadores de identidades y formas sofisticadas de discurso, como lo explica la autora, por ello decidieron imitar a los mejores, los griegos.

Llama la atención cómo en este apartado se menciona que las primeras traducciones del pensamiento griego llegaron a Roma a través de un esclavo extranjero, Livio Andrónico, quien posteriormente y gracias a sus habilidades logró traducir obras homéricas, como la “Odisea”. Vallejo señala que este hito marcó el comienzo de la primera agrupación de escritores y actores en Roma. Estos artistas y pensadores expandieron la filosofía y literatura griega por todo el imperio, allanando el camino para el florecimiento de una narrativa romana única, compuesta de obras literarias, discursos filosóficos y representaciones teatrales. Estas creaciones, que reflejaban la majestuosidad del imperio romano, aún resuenan en la cultura contemporánea.

Finalmente dos de los factores que vale la pena destacar de Irene Vallejo son, por un lado, la habilidad de conectar la antigüedad con la actualidad, en la que se resalta cómo, a pesar de la evolución desde el papiro hasta la era digital, los libros siguen siendo una invención perdurable y accesible para la humanidad, y por otro, el hecho de que a través de su obra, cuenta de manera intrínseca la democratización del conocimiento a través de los libros, pues recuerda como las primeras bibliotecas eran un privilegio de una pequeña élite, como la famosa Biblioteca de Alejandría y su trágica destrucción, luego conduce al lector por las primeras bibliotecas públicas en Roma en la era imperial, hasta llevarlo a la biblioteca de Oxford y podría también, hacer reflexionar sobre las bibliotecas personales y digitales a las que se acceso hoy en día.



**UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA**
BOGOTÁ - MEDELLÍN - CALI - CARTAGENA



Acreditación Institucional
**MULTICAMPUS
DE ALTA CALIDAD**
VALIDEADO CUATRO (4) AÑOS
RESOLUCIÓN 04537 DEL 16 DE AGOSTO DE 2016



ELACID
Escuela Latinoamericana de
COOPERACIÓN Y DESARROLLO