

REVISTA INTERNACIONAL DE  
**CIENCIAS SOCIALES**

VOLUMEN 5  
NÚMERO 2

# Revista Internacional de Ciencias Sociales



VOLUMEN 5 NÚMERO 2

REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES  
[www.lascienciassociales.com](http://www.lascienciassociales.com)

Publicado en 2016 en Madrid, España  
por Global Knowledge Academics  
[www.gkacademics.com](http://www.gkacademics.com)

ISSN: 2530-4909

© 2016 (revistas individuales), el autor(es)  
© 2016 (selección y material editorial) Global Knowledge Academics

Todos los derechos reservados. Aparte de la utilización justa con propósitos de estudio, investigación, crítica o reseña como los permitidos bajo la pertinente legislación de derechos de autor, no se puede reproducir mediante cualquier proceso parte alguna de esta obra sin el permiso por escrito de la editorial. Para permisos y demás preguntas, por favor contacte con <[soporte@gkacademics.com](mailto:soporte@gkacademics.com)>.

La REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES es revisada por expertos y respaldada por un proceso de publicación basado en el rigor y en criterios de calidad académica, asegurando así que solo los trabajos intelectuales significativos sean publicados.

## EDITORES

.....  
**Lucía Sutil**, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España  
**Alfonso Unceta**, Universidad del País Vasco, Bilbao, España

## CONSEJO EDITORIAL

.....  
**Aleska Cordero**, Universidad Nacional Abierta, Caracas, Venezuela  
**Karim Javier Gherab Martín**, Universidad CEU San Pablo, Madrid, España  
**Ester Massó Guijarro**, Universidad de Granada, Granada, España  
**José Antonio Mingolarra**, Universidad del País Vasco, Bilbao, España  
**José Luis Ortega Martín**, Universidad de Granada, Granada, España  
**Norma Rodríguez Roldán**, Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico  
**Lucía Sutil**, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España  
**Alfonso Unceta**, Universidad del País Vasco, Bilbao, España

## EDITORES ASOCIADOS

.....  
**Mariel Michessedett Montes**  
**Cecilia García Muñoz Aparicio**  
**Carlos Humberto Sierra Becerra**  
**Vania Pérez**  
**Karla Michelle Canett Castro**  
**Borja García Ferrer**  
**Andrea Nayedka Precich Serna**  
**Edmundo Hernandez Amador**  
**Álvaro Andrés Rivera Sepúlveda**  
**Ledis Bohórquez**  
**Jairo Fernandez**  
**Guilherme Ramon Garcia Marques**  
**Carlos De la Puente**  
**Inés Sofía Morales Salcedo**  
**María de Lourdes Flores Morales**  
**Luz del Carmen Vilchis Esquivel**  
**Joan Francesc Fondevila Gascón**  
**Cecilia Esmeralda Maldonado Lorenzo**



# Índice

<b>El mestizaje como categoría socio-antropológica fundante en la identidad de América: El “otro mestizo” de América Latina .....</b>	<b>289</b>
<i>Daniel Armando López</i>	
<b>Paradoxo e implicações na criação da nova Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: um passo para trás? .....</b>	<b>301</b>
<i>Pedro Henrique Ferreira Menezes Aguiar</i>	
<b>Retos y desafíos de los sistemas de evaluación en América Latina: los casos de México y Colombia .....</b>	<b>313</b>
<i>Bianor Scelza Cavalcanti, Guilherme Ramon Garcia Marques</i>	
<b>Percepción, jóvenes rurales y riesgo: una exploración a partir de su vida cotidiana .....</b>	<b>335</b>
<i>María Fernanda Ibáñez Rodríguez, Aideé C. Arellano Ceballos</i>	
<b>Relações do ser integral no ambiente organizacional .....</b>	<b>351</b>
<i>Tarcísio Staudt, Carla Joseandra Dillenburg, Jucelaine Bitarello</i>	
<b>Análisis de la influencia de los atributos ambientales en el valor de los predios de la vereda El Salto .....</b>	<b>365</b>
<i>John Fredy Velandia Castillo, Diego Fernando Trujillo González, Daniel Esteban Sáenz Restrepo</i>	
<b>El principio de la internacionalización en un centro regional de la Universidad de Guadalajara: el caso de CUNorte .....</b>	<b>381</b>
<i>Maricela Villalón de la Isla</i>	

# Table of Contents

<b>The Miscegenation as Category Socio-Anthropological Founding in the Identity of America: The “Another Mestizo” of Latin America .....</b>	<b>289</b>
<i>Daniel Armando López</i>	
<b>Paradox and Implications for the Creation of the New National Agency for Technical Assistance and Rural Extension: a Step Back .....</b>	<b>301</b>
<i>Pedro Henrique Ferreira Menezes Aguiar</i>	
<b>Obstacles and Challenges of the Evaluation Systems in Latin America: the Cases of Mexico and Colombia) .....</b>	<b>313</b>
<i>Bianor Scelza Cavalcanti, Guilherme Ramon Garcia Marques</i>	
<b>Perception, Rural Youth and Risk: an Exploration from their Everyday Life .....</b>	<b>335</b>
<i>María Fernanda Ibáñez Rodríguez, Aideé C. Arellano Ceballos</i>	
<b>Relations of the Integral Being in the Organizational Environment .....</b>	<b>351</b>
<i>Tarcísio Staudt, Carla Joseandra Dillenburg, Jucelaine Bitarello</i>	
<b>Analysis of the Influence of Environmental Attributes in the Property Value of El Salto Path .....</b>	<b>365</b>
<i>John Fredy Velandia Castillo, Diego Fernando Trujillo González, Daniel Esteban Sáenz Restrepo</i>	
<b>The principle of internationalization in a regional center for the University of Guadalajara: the case of CUNorte .....</b>	<b>381</b>
<i>Maricela Villalón de la Isla</i>	

# El mestizaje como categoría socio-antropológica fundante en la identidad de América: El “otro mestizo” de América Latina

Daniel Armando López, Fundación Saltamérica, Argentina

**Resumen:** En este artículo nos proponemos comenzar a resignificar lo que representa el mestizaje como un fenómeno integral y totalizador en América latina, por la importancia de sus consecuencias históricas y actuales. En esta ocasión, analizando este fenómeno esencial en los aspectos de la identidad latinoamericana. No tomamos “el mestizaje” como una categoría residual ni tampoco en un “estado” socio-cultural transitorio. Este proceso de fusión, hibridez y encuentro, que denominamos “lo mestizo”, nos contiene integralmente y se viene generando desde los tiempos de la colonización, luego en las luchas por las independencias, continuando en la construcción de los estado-nación, sobre todo con los gobiernos liberales-conservadores del Siglo XIX y XX y actualmente en los procesos de globalización y mundialización que estamos transitando, con sus consecuencias sociales culturales, económicas, políticas, ideológicas y hasta epistémicas.

**Palabras clave:** América Latina, identidad y mestizaje

**Abstract:** In this article we intend to redefine what miscegenation represents as a global, all-embracing phenomenon in Latin America, due to the importance of its current historical consequences. We attempt to understand this crucial fact within the Latin American identity. Miscegenation is not regarded as a minor category, neither as a mere temporary sociocultural stage. This process of fusion, hybridization and gathering (referred to as “the mestizo”) involves us totally. Such course of action has been developing since the colonial period, as a result of independence wars, following the establishment of nation states, mainly concerning the conservative liberal governments of the 19th and 20th centuries. Currently, this is perceived in the globalization processes which we are going through, along with their social, cultural, economic, political, and even epistemic consequences.

**Keywords:** America, Identity, Miscegenation

## El “otro mestizo”

Para hablar sobre este fenómeno de fusión socio-cultural permanente que caracteriza a América latina, vamos hacer en primera instancia, una sintética pero necesaria perspectiva histórica, afirmados sobre un paradigma: el proceso histórico de América fue y es la lucha por la inclusión, ya sea política, social, étnica, cultural y por supuesto económica, de las diversas comunidades, sectores o grupos sociales que en su momento fueron o son subalternizados o excluidos.

Podemos señalar que hay sectores o comunidades que son “la mayoría poblacional” del continente y que en muchos casos hoy se encuentran sumidos en la pobreza extrema, la indigencia y el arrinconamiento.

Afirmamos también, que este proceso se desarrolla y toma sus singularidades de acuerdo al momento histórico, a la nación o la región que elegiríamos para investigar y reflexionar.

Esta óptica pluridiversa no significa que no existan objetivos comunes continentales de inclusión y emancipación, ya que existe un subrayado común en los diferentes procesos de formación desde la conquista hasta la consolidación de los estados-nación; ellos son los contextos socio-culturales de colonialismo, neocolonialismo y colonialidad, traducidos en racismo, subalternidad, explotación y marginación.

Agregamos que el contexto de estas condiciones de subalternidad y por consecuencia de marginalidad se produjo, por el interés económico y por subsunción el interés político. En muchos casos el de un poder dominante representado en elites excluyentes y privilegiadas.



Las consecuencias son, que sobre estos intereses que pueden tornarse en hegemónicos, el colonizador o dominador siempre construye un relato justificador que excluía o excluye a ese “otro”.

Este colonizador es hijo de la modernidad europea con sus características particulares. Los españoles y portugueses fueron los primeros protagonistas directos, aunque en algunos territorios, sobre todo en el Caribe, también, lo protagonizaron franceses, holandeses y otras “europeidades”. Luego este sistema o “pacto colonial” será transformado en políticas imperiales o neoimperiales de determinadas naciones europeas, como es el caso de Gran Bretaña durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX y algún otro país europeo. Luego llegará la hegemonía de intereses norteamericanos con sus políticas de control e intervención sobre el continente, en especial la región del Caribe y actualmente la globalización capitalista, destacando el “fascismo financiero”, como la expresión más elocuente, como bien señala Boaventura de Sousa Santos, cuando nos dice: “este espacio-tiempo virtualmente instantáneo y global, combinado con el afán de lucro que lo impulsa, confiere un inmenso y prácticamente incontrolable poder discrecional al capital financiero: puede sacudir en pocos segundos la economía real o la estabilidad política de cualquier país”<sup>1</sup>, ya que no reconoce territorialidades ni el tiempo social, económico o étnico de ese “otro” que se encuentra involucrado.

Ampliando esta perspectiva, es de destacar que todas estas políticas de dominio o sometimiento sufrido por la mayoría de los latinoamericanos, siempre fueron “justificadas” desde una ideología moderno-eurocentrista, hija de la cultura occidental en su expresión burgués-capitalista y que en la forma actual se configura como el neoliberalismo a la cual Bourdieu define como<sup>2</sup> “... Esta teoría es pura ficción matemática. Se fundó desde el comienzo sobre una abstracción formidable. Pues, en nombre de la concepción estrecha y estricta de la racionalidad como racionalidad individual, enmarca las condiciones económicas y sociales de las orientaciones racionales y la estructuras económicas y sociales que condicionan su aplicación... las más de las veces abstracta, libresca y teórica, están particularmente inclinados a confundir las cosas de la lógica con la lógica de las cosas...” (El subrayado nos pertenece).

En la actualidad muchas veces devenida en actitudes posmodernistas europeas-norteamericanas que continúan sosteniendo la dependencia o la hegemonía de la ideología modernista, -salvo honrosas y aprovechables excepciones-, que justifican la subalternancia del “otro” o la exclusión de “lo distinto”.

Esta hegemonía esta percibida como una construcción ideológica, que coloca y clasifica en “inferioridad socio cultural” a esa “construida alteridad”, cuya consecuencia fundamental es la idea de crear ideológicamente un “otro”.

Todo ello, repetimos, por razones sustentadas en una política del poder y “su correlato” teórico-justificador en una actitud destacable, de racismo subalternizante que generaba y genera “una clasificación” cuyo resultado es una jerarquización social arbitraria, como bien lo indica Anibal Quijano<sup>3</sup>.

## El génesis identitario americano

Es importante destacar la necesidad de realizar una reflexión profunda de la génesis de la clasificación de ese “otro” étnico o social, que acá vamos a reivindicar como el “nosotros latinoamericano”, para contribuir a herramientas descoloniales más eficaces en la lucha contra “la colonialidad” (emergente actualizado del colonialismo), donde incluso muchos latinoamericanos, en todo el arco social hoy la practican, discriminando e inferiorizando a un “Otro” para no sentirse discriminados, con la intención de ser incluido socialmente en un imaginario social con status europeizante.

Para hablar de la génesis identitaria, en primer lugar vamos hablar, muy sintéticamente, del “otro originario”, que fue señalado y tratado como un “otro” inferior, atrasado e incivilizado llamándolo: “el indio”, indígena o pueblo originario; que en su mayoría fue objeto de “evangelización” cristiana; pero que los actores de esa evangelización en su mayoría fueron funcionales justificadores

1 De Sousa Santos, Boaventura, *Reinventar la democracia-Reinventar el estado*, Ed. CLACSO Libros, Buenos Aires 2006 pp. 33

2 Bourdieu Pierre, La esencia del neoliberalismo, en *Le monde Diplomatique*- Diciembre -1998

3 Quijano Anibal: Don quijote y los molinos de viento en América latina en “De la teoría Crítica a una crítica plural de la modernidad”, Comp. Oliver Kozlarek, Ed. Biblos, 2007, Buenos Aires, pp. 133

de la explotación y sometimiento de este primer nativo americano que era preexistente al siglo del descubrimiento (Siglo XV).

También vamos hablar del esclavo africano subsahariano que a “Nuestra América” (Parafra-seando a José Martí cuando habla de nuestra América Latina<sup>4</sup>), llegaron en el orden de 3.000.000 o más de almas; un “otro” cultural también singular y con consecuencias en algunos lugares de nues-tra América de características predominantes como componente demográfico y cultural hasta nues-tros días; lo que Aimé Césaire (Poeta Martiniqués 1913-2008) denominó: “la negritud”, sobre todo en la región del Caribe y norte de Suramérica, donde esta “marca” indeleble y manifiesta está signa-da por ese grupo humano que es dominante en muchos de estos territorios.

A ello vamos agregar los inmigrantes que llegaron en forma masiva en los siglos XIX y XX a algunos lugares de la Suramérica templada( Pampas Argentinas, Uruguay, Sur de Brasil, Chile); que pertenecían a sectores marginados y excluidos en sus países de origen, sobre todo de la Europa latina, predominando los italianos y españoles.

Es también significativo señalar la migración asiática que comienza en el siglo XX; ya que pro-dujo algunos enclaves poblacionales importantes demográficamente hablando, en algunos lugares de América como los japoneses en San Pablo, Brasil o los chinos en la zona costera del Perú, o los árabes y judíos de origen europeo en Argentina.

La mayoría de los inmigrantes que llegan a partir de los Siglos referidos; su causa de despla-zamiento fue porque son víctimas de las persecuciones, el hambre o las guerras.

En la actualidad podemos destacar enfáticamente las migraciones internas que se producen en toda América en orden de un movimiento migracional (según las últimas estadísticas) de 30.000.000 de latinoamericanos.

## **La construcción activa de la americanidad**

Comenzaremos con los pueblos originarios, (así los denominamos en nuestro país: Argentina, a nuestros paisanos “los indios”, hoy los pocos retazos étnicos originarios, que quedan en nuestra nación). Debemos tener muy en cuenta que los pueblos originarios comenzaron a reducirse notable y sensiblemente desde el momento de la conquista y posterior colonización, como el caso de los aztecas o pueblos mexicanos originarios, los mayas, los chibchas, los grupos originarios del caribe o los incas y sus pueblos subordinados en el momento de la conquista; a esto agregamos algunos gru-pos de agricultores incipientes de la selva o la sabana (Ej. Los guaraníes). Los cazadores-recolectores de las áreas más empobrecidas o inaccesibles desde el punto de vista de los recursos naturales sufrieron en menor medida esas consecuencias en ese momento colonizador.

Las razones de su reducción poblacional, como ya sabemos, son producto de la explotación, las guerras, pero por sobre todo las enfermedades contagiosas (epidemias) desconocidas, que portaban los conquistadores y colonizadores que diezmaban implacablemente las comunidades indígenas.

Cabe destacar que en el transcurso de esa conquista y la posterior colonización, en algunos cas-os desaparecieron casi absolutamente, tal es el caso del Caribe insular, o quedaron arrinconados en lugares absolutamente carentes de interés para el conquistador. Algunas estadísticas señalan que solo un 10% a un 15% en la actualidad descienden directamente de población originaria en nuestra América Latina.

A partir de lo expuesto, destacamos enfáticamente, que la población indígena de América co-mienza desde la conquista a desaparecer físicamente en forma intensa y vertiginosa, donde su iden-tidad originaria sufre un *shock* casi permanente que llega hasta la actualidad, hoy signada en sus mayorías por la injusticia y expropiación de sus tierras. Ello hace que los procesos de identidad originaria identificable, desde el punto de vista cultural, en el espacio y tiempo histórico de los más de 500 años en que llegaron los europeos se reduce notablemente; luego a partir de los procesos

---

<sup>4</sup> Martí José, Nuestra América en “Fuentes de la cultura latinoamericana”, Comp. Leopoldo Zea Colección Tierra firme. Ed. FCE, México, 1993, pp. 119

independentistas, donde muchos participaron en sus luchas cayendo en los campos de batalla produce otra reducción sensible.

Con la consolidación de los estados-naciones latinoamericanas, (fenómeno que comienza a ocurrir a mitad del siglo XIX), salvo algunas excepciones como Cuba o Puerto Rico que ocurrirá a fines del siglo XIX, la colonialidad criolla eurocéntrica conservadora-liberal de la época, dueños en su mayoría de las tierras y de las haciendas e instaladas en la mayoría de los gobiernos de las diferentes naciones que estaban emergiendo en América y que concebían una sociedad que fuese “civilizada”.

Sosteniendo este “paradigma” socio cultural de una América blanca y “cultura” adecuada a los principios de la modernidad europea, implicó, en muchos casos, el exterminio o arrinconamiento intenso geográfico y social de estos grupos como así también de mucha población que los etno-historiadores, en general, denominarán “mestiza”.

Enrique Dussel destaca los principios de esa “Sociedad Civilizada” y sus propósitos:

1. La civilización moderna se autocomprende como más desarrollada, superior (lo que significará sostener sin conciencia una posición ideológicamente eurocéntrica).
2. la superioridad obliga a desarrollar a los más primitivos, rudos, bárbaros, como exigencia moral
3. el camino de dicho proceso educativo de desarrollo debe ser seguido por Europa. (es de hecho, un desarrollo lineal y a la europea, lo que determina, nuevamente sin conciencia alguna, la falacia desarrollista).
4. como el bárbaro se opone al proceso civilizador, la praxis moderna debe ejercer en último caso la violencia si fuera necesario, para destruir los obstáculos de la tal modernización (la guerra justa colonial).
5. esta denominación produce víctimas de muy variadas maneras, violencia que es interpretada como un acto inevitable, y con sentido cuasi-ritual de sacrificio; el héroe civilizador inviste a sus mismas víctimas del carácter de ser holocausto de un sacrificio salvador (el indio colonizado, el esclavo africano, la mujer, la destrucción ecológica de la tierra, etc.).
6. para el moderno, el bárbaro tiene una “culpa”, (el oponerse al proceso civilizador), que permite a la modernidad presentarse no solo como inocente sino como emancipadora de esa culpa de sus propias víctimas.
7. por último, y por el carácter “civilizatorio” de la “modernidad”, se interpretan como inevitables los sufrimientos o sacrificios (los costos) de “la modernización” de los otros pueblos “atrasados” (inmaduros). de las otras razas esclavizables, del otro sexo por débil, etc.<sup>5</sup>

Por todas estas razones, es legítimo generar en nuestros días una reivindicación de la pluriculturalidad, con y desde las etnias existentes y visibilizar los testimonios de las etnias originarias que han desaparecido, con el objetivo de señalar que existió otra América a la llegada del conquistador. Se entiende que la “modernidad” de Europa será el despliegue de las posibilidades que se abren desde su “centralidad” en la historia mundial, y la constitución de todas las otras culturas como su periferia.

A partir de ello, podrá comprenderse que aunque toda cultura es etnocéntrica, el etnocentrismo europeo moderno es el único que pretende identificarse con una universalidad-mundialidad<sup>6</sup>:

El “eurocentrismo” de la modernidad es exactamente el haber confundido la universalidad abstracta con la mundialidad concreta hegemonizada desde una Europa como “centro” y que deviene en un “homo conquistador”. Un sujeto que debe conquistar al “otro”.

Como consecuencia, las etnias originarias que han sobrevivido ante esta filosofía de un etnocentrismo excluyente, tienen el derecho inalienable de integrarse a la nación en particular que corresponde y a la patria latinoamericana en general, dando también homenaje y memoria a los que

<sup>5</sup> Dussel Enrique, *Europa, modernidad y eurocentrismo*, Univ. De Iztapalapa (UAM.1) México

<sup>6</sup> Dussel E., ídem

sufrieron la desaparición total y donde solo nos queda la tradición oral de los mismos, cuestión que ocurre en la mayoría de los casos.

Es muy importante destacar que la población originaria desde lo étnico-biológico y desde lo étnico-cultural prácticamente han desaparecido en estado puro, pero desde la perspectiva política-emancipadora las etnias originarias debe reafirmar su tradición, su historia y sus luchas, como ocurre hoy en Bolivia, Perú, Ecuador, Honduras, México y Guatemala, por la cuestión esencial que es: la participación en el proyecto estratégico de “la parte en el todo” para ser actor del proceso de construcción de la identidad de “la Nación Latinoamericana” y sus derechos.

Esto significa recuperar la “memoria histórica”, que enriquece la identidad que construimos todos los latinoamericanos cada día, siguiendo la reflexión que realiza Immanuel Wallerstein cuando nos dice en clave epistemológica “en cualquier caso, me vi inspirado por epigrama de T. J. G. Locher: no se debe confundir totalidad con completitud. El todo es mucho más que la suma de las partes, pero también es sin duda menos”<sup>7</sup>.

Es muy importante incluir este singular “otro originario” socio-culturalmente, ya que se presenta en la historia esencial de América y que en muchísimos casos en la actualidad se encuentran en situación de marginación, exclusión y pobreza, siendo la imagen vívida de la forma más descarnada y directa que podemos encontrar como testimonio secuencial del colonialismo, el imperialismo y la globalización hegemónica. Siendo su situación actual “la sustancia” más cruda de los efectos coloniales y neocoloniales, producto de la consecuencia de la relación con el colonizador en sus diferentes momentos, a quien se debe señalar su devastadora actitud socio-cultural y política, cuando está sustentada sobre la construcción de una “alteridad”.

En esta “relación”, América tiene una historia singular a partir de la conquista por parte de Europa donde podemos aceptar y promover lo que Enrique Dussel denomina: “una respuesta transmutarán”<sup>8</sup> que incluya y confluya; porque América no es histórica respecto a los pueblos que la habitaban a la llegada de sus conquistadores como lo concibió la modernidad europea. Por lo tanto recuperar la historia desde el colonizado o explotado, invierte la “culpa” y recupera las culturas originarias y supera el cogito de la modernidad.

El colonizador debe rendir cuentas de este proceso de explotación, genocidio y sometimiento a ese “nosotros americano”, lo que da otra perspectiva hermenéutica de nuestra América, y que claramente desemboca en una “historia propia”, que suma una serie de historias que América latina generó y genera, aunque la eurocentricidad no la quiera reconocer.

Esto nos hace reflexionar también, que en los primeros tiempos de esta América que comienza a construirse a partir del Siglo XVI, el rol del indio prácticamente es nulo e ineficaz para los intereses económicos coloniales, sobre todo desde la perspectiva de la explotación del recurso natural, tan pródigo en nuestras tierras. Recién en el siglo XIX se comienza una revalorización del indio, inspirado primero en una explicación liberal-masónica con perfil antihispano sobre esta colonización (Sería muy interesante y muy importante analizar, en otro trabajo, el rol de esta ideología en la formación y configuración de las naciones y sus aportes a la identidad americana), donde uno de los pioneros de estas ideas: el peruano González Prada, en el Siglo XIX –XX, señala que: “al Indio no se le predique humildad y resignación sino orgullo y rebeldía ¿que ha grabado con trescientos o cuatrocientos años de conformidad y paciencia?... en resumen: el indio se redimirá merced a su esfuerzo propio, no por la humanidad de sus opresores. Todo blanco es, más o menos, un Pizarro, un Valverde o un Areche.”<sup>9</sup>

Con José Carlos Mariátegui (Pensador y Político Peruano, 1895-1930), ya en la primera mitad del siglo XX, en la intención socio-política que este grupo social o “clase” tenga un reconocimiento, una visibilidad y una inserción socio-política impulsando un protagonismo decisivo en la lucha

<sup>7</sup> Wallerstein Immanuel: El moderno sistema mundial. Ed. Siglo XXI Madrid, pp. 14

<sup>8</sup> Dussel E., Ídem

<sup>9</sup> González Prada Manuel: *Nuestros Indios*, en “Fuentes de la cultura Latinoamericana”, Comp. Leopoldo Zea, Ed. FCE México 1993, pp. 427

por la emancipación y la justicia. Mariátegui desde Perú abre, de esta manera, para toda América la verdadera situación social del indígena.

Dentro de un planteo ideológico-marxista Mariátegui propone, una sincera intención de fusionar la ideología marxista en proyección política con raíces y realidades latinoamericanas y reflexionar, como consecuencia, sobre este locus social particular y propio en nuestro continente, que es el indio.

Le destacable es la necesaria adecuación teórica, por razones políticas, (en este caso la ideología marxista) a la realidad concreta de América latina.

Este pensador y político peruano destaca desde “lo socio-político” el problema como “la cuestión agraria”<sup>10</sup>: economía singular y propia que tiene América, vinculada con el régimen de propiedad de la tierra, donde se testimonia la feudalización que sufre Perú, donde sus hijos indígenas son víctimas de este sistema, situación que podemos proyectar a innumerables lugares y economías del continente.

Mariátegui potencia la urgencia de la reivindicación del campesino-indio e instala “la cuestión agraria” como situación socio-económica a resolver, generando propuestas como la colectivización de la propiedad de la tierra, donde incluía formas comunitarias originarias de explotación del recurso natural y rescata el valor socio-cultural de las relaciones interpersonales tradicionales, favorables, para la colectivización solidaria y sustentable de la explotación del recurso. Una novedad para la época en la propuesta de inclusión, que consideramos una de las primeras reivindicaciones en el tema social americano del Siglo XX y XXI para nuestro continente y para el proceso de mestización política como categoría de comprensión y análisis de nuestra realidad socio-cultural.

Si bien esta óptica de transformación no se pudo lograr en la praxis, es importante la visibilización del problema de la tierra como una continuación del colonialismo en manos de criollos blancos. De esta manera se universaliza al indio como “un campesino” socio-políticamente hablando, (más allá del planteo, el peruano construyó un necesario discurso para denunciar la situación del marginado; algo que ocurre hoy, en la mayoría de los pensadores, que plantean la emancipación latinoamericana y sus desafíos), por lo cual el problema agrario se torna imprescindible abordarlo a partir de este pensador<sup>11</sup>.

Mariátegui pone en superficie de debate otro paradigma central en la problemática de la emancipación latinoamericana y es “el significante” que representa la propiedad de la tierra, (el agrarismo), y el correlato con el poder político y la apropiación del estado por parte de las clases del privilegio (Oligarquías) y la exclusión del “otro” indígena, manteniendo el statu-quo de la riqueza agraria como propiedad individual latifundista y con un proyecto, que lo sustenta, el de ser un “poder civilizador”.

Es muy similar el planteo a alguien que debemos rescatar del casi olvido, nos estamos refiriendo al trabajo ensayístico y político del colombiano asesinado en 1948: Jorge Eliécer Gaitán, que con su UNIR partido político que funda en el 1932 en principio y luego a través de su participación en el partido Liberal Colombiano, coincidente en la militancia y contemporáneo de Mariátegui; con el mismo compromiso y búsqueda de caminos emancipatorios que enfrenen a los propietarios del “poder de la tierra”.

Gaitán denuncia la propiedad irracional de la tierra y la explotación salvaje de ese “otro” campesino por parte de las oligarquías locales; funcionales y protegidas por los intereses transnacionales y sobre todo en sus consecuencias de injusticia, violencia y exclusión de esos sectores populares; en este caso del campesinado latinoamericano con su “locus” en Colombia.

## Para tener en cuenta

A propósito de los pueblos originarios americanos, queremos hacer unas reflexiones sobre el tema de “el indigenismo” y su percepción errónea como una herramienta eficaz de emancipación.

---

<sup>10</sup> Mariátegui José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Ed. Prometeo Buenos Aires, 2010, pp. 87

<sup>11</sup> Es importante leer la obra de José C. Mariátegui “Los siete ensayos de interpretación de la realidad peruana”, ya que desde la mitad del siglo XX nos da una comprensión de una situación socio-económica central de América latina, que viene a través de los siglos de colonización. Como así también el tema de la posesión de la tierra en el continente y sus consecuencias socio-políticas.

El punto de vista del indigenismo y su propuesta de reivindicación y justicia social, muchas veces realizada desde una dimensión académica o vanguardista se presta peligrosamente a aislar esa realidad étnico-social de un protagonismo integrador e incluyente ya que esa inclusión político-cultural es reclamada por el propio indígena.

Muchas veces se produce una distorsión del “indigenismo”, transformándolo en un concepto más ideológico que fenomenológico; que parte más del investigador y su carga de occidentalismo analítico-crítico y humanista que desde las expectativas de los pueblos originarios.

Incluso al concepto “indigenismo” podríamos aceptarlo como una herramienta política, necesaria aunque no suficiente, para el propósito de integración en la decisión socio-política.

Entendemos que hay que apoyar el sentido de la revalorización de un “otro indígena”, pero integrado en una alteridad latinoamericana colectiva, que impida separar al mismo del conjunto de reivindicaciones de una sociedad latinoamericana excluida y subalternizada que emerge, contra los que sostienen sin querer o queriendo un exotismo aislante y asfixiante con su *indigenismo de laboratorio*.

En este tema es importante citar a Luis Tapia, sociólogo boliviano, cuando habla del proceso de transformación que vive Bolivia y nos señala respecto a la emancipación: la necesidad de un frente de lucha integrador que trasciende el indigenismo: “el horizonte político del presente siglo está configurado por las rebeliones nacionales-populares y comunitarias que bloquean la recomposición del dominio neoliberal en el país”<sup>12</sup>.

Se exige desde los mismos grupos marginalizados ser parte de la nación y también ser incluidos en la decisión como actores y no receptores de herramientas salvíficas a su situación político-social. Al respecto innumerables testimonios lo señalan (Araucanos en Chile, Mayas en Guatemala, Aymaras en Bolivia y Perú, etc.)

A esto le sumamos, que debemos analizar el tema indígena en la academia dentro de un contexto de mestización o hibridez socio-cultural y político y las herramientas epistemológicas múltiples que emergen de este fenómeno.

## ¿Por qué lo mestizo?

El tema de “la hibridez o mestizaje” vamos a introducirlo con conceptos de García Canclini cuando señala que: “la construcción lingüística (Batjin, Bhaba) y social (Friedman; Hall; Papastergiadis) del concepto de hibridación ha colaborado para salir de los discursos biologicistas y esencialistas de la identidad, la autenticidad y la pureza cultural. Contribuye a identificar y explicar múltiples alianzas fecundas: por ejemplo; del imaginario precolombino con el novohispano de los colonizadores y luego con el de las industrias culturales (Bernard, Gruzinski), de la estética popular con la de los turistas (De Grandis), de las culturas étnicas nacionales con las de las metrópolis (Bhabha), y con las instituciones globales (Harvey). Los pocos fragmentos escritos de una historia de hibridaciones han puesto en evidencia la productividad y el poder innovador de muchas mezclas interculturales”<sup>13</sup>.

Este proceso de fusión que caracteriza a los latinoamericanos y su “identidad”<sup>14</sup> tenemos que abordarlo como uno de los procesos de integración más estratégicos para las políticas de descolonización, justicia y derechos que tenemos que difundir, y hasta propagandizar, ya que son de los más eficaces discursos emancipatorios para América Latina.

El hecho de ser un fenómeno singular, colectivo y por sobre todo novedoso y creativo en los diferentes ámbitos de la vida socio-política y cultural de las comunidades latinoamericanas que hay que destacar, más allá de los obstáculos que presenta desde el punto de vista ideológico una conciencia colectiva, no generalizada, que clasifica y por consecuencia muchas veces jerarquiza interesadamente.

<sup>12</sup> Tapia Luis, *Política Salvaje*. Ed. CLACSO- Muela del Diablo-Comunas. Bolivia. 2008, pp.84

<sup>13</sup> García Canclini Néstor, *Culturas Híbridas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2010, pp. 16

<sup>14</sup> Respecto a la identidad conviene acercar una definición de Levi Strauss que a nuestro criterio es muy acertada en su significación: “La identidad es algo abstracto, sin existencia real, pero indispensable en cuanto punto de referencia”. En Levi Strauss, Claude, *L'IDENTITÉ*, Paris, Ed. Grasset, 1977

Un conciencia colectiva que no son mayoría cuantitativamente hablando pero que llegan a tener una gran influencia en lo ideológico.

El mestizaje generaliza una vivencia colectiva común que debemos señalar, explorar e instrumentar; se articula con la voluntad de la inclusión como la bandera del grupo alterizado, venga de donde viniere, ante la clara contradicción que se les presenta a las elites conservadora-liberales, corporativas y excluyentes, cuando se plantean o cuando se expresan en la acción y dan caracterizaciones singulares, con un sentido exótico y folklórico, sobre “el otro” indígena o mestizo (los dos nativos que en esta perspectiva son similares).

En el caso del indígena, es común encontrar mucha carga de romanticismo y nada de compromiso, construyendo políticas de asistencialismo y no dando participación en la decisión como se merece cualquier grupo o sector en nuestra América.

Y en el caso del mestizaje, en particular, colocándolo a este como un sector social que tiene características de ser etapa, transición o paso hacia otro estadio social, no valorizando el fenómeno totalizador en el sentido integral que lo genera y construye identidad.

Ante todo debemos considerar la premisa que: el sello de América fue la permanente situación de dominio, explotación y alterización de los pueblos originarios, como así también fue con las migraciones forzosas o “voluntarias” que llegan a América como fuerza de trabajo.

En esta perspectiva histórico-cultural queremos también aportar a esta categoría identitaria que denominamos “lo mestizo”, el proceso de incorporación de otro grupo social significativo cuantitativa y cualitativamente en América, que es producto de la migración forzosa: el esclavo subsahariano, y las consecuencias inevitables de fusión que ocurrieron con su llegada.

Fernando Ortiz<sup>15</sup> cuando habla de Cuba destaca este proceso de incorporación y sus consecuencias y lo llama de “transculturación”, más allá que este fenómeno merece un análisis más pluridiverso en sus consecuencias.

Lo que este investigador cubano nos induce a pensar es otra singularidad y la construcción de “otra identidad” de América, en este caso tomando a Cuba como ejemplo, donde destaca sobre todo “el mestizaje”, a partir de la migración forzosa africana, pero transformadora insistimos, con esos protagonistas que llegan y sus condiciones particulares de desarraigo y de inserción singular en esta nueva realidad que va a ocurrir en esta isla del Caribe y que se va a repetir en muchas otras regiones.

Singularidades que en este proceso se destacan, que como bien dice Ortiz, ya que solo llegan con su fuerza de trabajo y con su espíritu, y no traen sus instituciones originarias, “No hubo otro elemento humano en más profunda y continua transmigración de ambientes, de culturas, de clases y de conciencia”<sup>16</sup> que los esclavos de origen subsaharianos.

Sin embargo su inserción en la fusión e identidad cultural de América tiene una importancia sustancial; el trabajo de Quintero Rivera<sup>17</sup> por ejemplo, lo destaca en la música, pero a partir de esto va desgranado un rizoma deleuziano de consecuencias integrales en todo el universo cultural centroamericano muy interesante, que en este caso también lo captura el proceso de mestizaje.

Es así como debemos valorar la comunidad africana esclava subsahariana que llega forzosamente al Caribe y al norte de América del sur y el norte del Brasil, que son los escenarios masivos

<sup>15</sup> Ortiz Fernando, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Ed. De Ciencias Sociales, La Habana, 1991, pp. 86-87

<sup>16</sup> Ortiz Fernando Ídem, pp. 89

<sup>17</sup> Ángel Quintero Rivera es considerado como uno de los más destacados científicos sociales del Caribe. Es autor o coautor principal de trece libros, entre los cuales, por la temática del evento, habría que destacar ¡Salsa, sabor y control! Sociología de la música “tropical”, publicado por la editorial Siglo XXI en México en 1998 (tercera edición, 2005). Este libro recibió el Premio Casa de las Américas, en el género de ensayo histórico social, y el Premio Iberoamericano de la Latin American Studies Association (LASA) en los Estados Unidos, como el libro de tema latinoamericano más importante publicado en español o portugués entre el 1998 y el 2000. Otros de sus libros son Ponce: la capital alterna (2003), Vírgenes, magos y escapularios (1998), La otra cara de la historia (1985) y Conflictos de clase y política (1977). Fue comisionado a escribir el capítulo sobre “Las músicas de América Latina” en Emir Sader *et al.*, *Latinoamericana – Enciclopedia Contemporánea da América Latina e do Caribe* que recibió el Premio Jabuti como la obra de ciencias humanas más importante publicada en el 2006 en Brasil.

de este proceso en Latinoamérica, más allá que su presencia está en casi todo el continente, por supuesto, constituyendo otra parte vital de la historia de “nuestra América”.

### **La migración “voluntaria”**

Más allá que no podemos dejar de esencializar que el continente se nutre de un proceso masivo de migraciones forzadas, y también existen migraciones “voluntarias” aluviales, a partir del siglo XIX y hasta el mitad del siglo XX y en la perspectiva de lo que significa como nuevo proceso de fusión las hacen, también, absolutamente singular.

Por diferentes razones de tipo social y político, este fenómeno de encuentro, de mezcla, de hibridez, de mestizaje, transforma nuevamente el sello original-identitario de América en una gran región de la “Suramérica templada”, y que hoy se está abrazando más intensamente con el resto de América porque este proceso provocó una separación etno-ideológica con el resto de América Latina.

Este momento y en este locus se torna muy interesante el análisis relacional con la segunda revolución industrial inglesa, ya que comienza a integrarse un área de América Latina que no había tenido un protagonismo destacado hasta ese momento, me estoy refiriendo a la pampa Argentina, Uruguay, el sur de Brasil y Chile, como proveedores de alimentos para Europa.

Se podría pensar también un proceso similar en Costa Rica, como excepción en el área Caribe.

Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX en estos países comienza a producirse una migración aluvial europea que cambia el carácter de la nación donde llegan, sobre todo, del punto de vista socio-cultural, en las llanuras templadas de Suramérica, con consecuencias culturales y políticas que son protagonizado por estos nuevos sectores, también marginados, pero ahora provenientes de la misma Europa y en menor medida del Asia.

El fenómeno de mestización emerge inevitablemente y las sociedades se transforman, más allá de que los resultados sociales no son aceptadas totalmente por las élites liberales-conservadoras instaladas en los gobiernos, porque no responden a sus expectativas ideológicas, ya que no es la inmigración deseada o imaginada, aunque ellos mismos habían promovido y estimulado. Se genera a partir de ello un tipo de racismo singular en este proceso que tiene que ver con calificar analfabetismo y marginalidad social como razones de inferioridad racial y cultural.

Cabe diferenciar el fenómeno de Chile que respondió a las expectativas de las elites conservadoras liberales, donde llegaron inversores e industriales. (Este caso merece una profundización por las consecuencias en el sur del país, donde el resultado fue el desplazamiento de las comunidades araucanas que la habitaban con resultados similares a cualquier proceso de desplazamiento étnico en cualquier región o país de latinoamericana y, ¿por qué no?, de América en general).

Esta mano de obra marginal europea que llega, comienza a transitar otro camino de subalternidad y exclusión y por supuesto dando como respuestas: luchas sociales y políticas de reivindicación de justicia, derechos humanos e inclusión. Se inunda Suramérica de rebeliones, huelgas, movilizaciones muy importantes y absolutamente novedosas para la lucha por la inclusión y que se funden con otras en el camino de la emancipación americana que habían ocurrido hasta esos momentos.

Es de destacar que llegan ideas anarquistas y socialistas de la vieja Europa pero con actores de acción anarco-socialistas sin organizadores políticos básicamente.

### **¿Dónde estamos?**

Como síntesis podemos señalar que partimos de la idea concreta que América surge de un proceso colonial que tiene como característica la de ser la apoyatura esencial económica de la modernidad europea, que construye a partir del momento del descubrimiento, una historia central con una periferia desvalorizada e inferior, donde “el otro” cultural americano que se estaba gestando es ignorado, rebajado a una escala de subalternidad, con la complicidad ideológica y pragmática de nuestras elites gobernantes liberales-conservadoras; las cuales construyen un imaginario pro europeo falaz e imposible de lograr, donde no se dan cuenta que en ese contexto histórico-político van aportando contradicciones, dando como resultado una singularidad de construcción identitaria, ya destacada en su génesis

desde el comienzo de la conquista y colonización de América hasta nuestros días, con una dinámica absolutamente novedosa que escapa a esa ambición “civilizadora” de ese “nosotros europeo”.

Como bien insiste Enrique Dussel<sup>18</sup>, el proceso histórico de América es un proceso propio y singular, que surge a partir de la conquista, rescatando también la historia de los pueblos originarios como parte de nuestra identidad y que es un proceso colonial que participa de un modo particular en el destino de Europa pero en el lugar opuesto, alimentada por una relación dialéctica donde por un lado Europa sustenta la existencia de la modernidad iluminada y civilizatoria y en el opuesto está América, a la cual no se le permite participar en la decisión, incluso ser reconocida como otra centralidad con muchas centralidades, que está en estado activo y que hoy, como resultado, podemos afirmar que logró un perfil identitario singular, propio, y concreto.

Es entonces que hablar del proceso identitario de América latina nos hace ver y valorizar diferentes momentos históricos, que alimentan esencialmente la construcción de la identidad americana. Este perfil de nuestra América, donde las historias se confunden en una misma historia, porque el objetivo se ha transformado en un colectivo común: la emancipación, la liberación y la inclusión. Creemos que esta perspectiva aporta al planteo transmoderno que propone Enrique Dussel<sup>19</sup>.

De alrededor de los más de 500.000.000 de habitantes que tiene América latina en la actualidad, el 90 % provienen de procesos de mestizajes intensos a partir de todos los procesos de migración forzosa o voluntaria que se dieron durante los más de 500 años de vida de América latina; biológicamente hablando solo un 10% tiene una vinculación directa con los pueblos originarios.

Cabe destacar que, la perspectiva teórico-biológica del mestizo tiene connotaciones definitivamente “racistas”, instaladas ideológicamente por la modernidad europea-criolla, y que le otorga un rol parcial y secundario en América Latina, cuando, es el fenómeno más importante en un sentido integral y totalizador, de todos los fenómenos identitarios que acaecieron en América en los más de 500 años que tenemos de vida, ya que construye identidad y en el “nosotros americano” tiene un rol estratégico.

Por todo ello es que destacamos este fenómeno de fusión y de mezcla, que no se valoriza lo suficiente en los estudios de la academia sobre América latina, cuando hablamos de “mestizaje ideológico” nos referimos a la manipulación que ciertas élites de determinadas naciones de América hicieron con este “signo”, porque como afirma Rita Segato “el control territorial consolidado de elites criollas regionales o nacionales, blanqueadas y eurocéntricas, auto declaradas ‘mestizas’ cuando desean defender sus posesiones nacionales frente al otro metropolitano o inscribir en su heráldica los iconos ‘folkloricos’ de las tradiciones que florecen en sus dominios, y pretendidamente ‘blancas’ cuando quieren diferenciarse de aquellos a quienes despojan en esos territorios”<sup>20</sup>.

De esta manera estamos circulando conceptualmente alrededor del signo “raza” como una construcción, que como señala Anibal Quijano: “...mantener, acentuar y exasperar entre los explotados/dominados la percepción de las diferentes situaciones en relación al trabajo, a la ‘raza’ y al ‘género’, ha sido y es el medio extremadamente eficaz de los capitalistas para mantener el control del poder, la colonialidad del poder ha tenido en esta historia el papel central...”<sup>21</sup>, construcción del poder para poder clasificar y subordinar y por lo tanto justificar la violencia y la explotación de los sectores populares, donde el mestizo como identidad socio cultural es tomado como tránsito, pasaje, o camino por parte de la ideología de la modernidad

Por esta realidad socio-cultural estamos señalando, debatiendo y profundizando el mestizaje en América, como proceso integral de fusión que ocurrió en todo el continente horizontal y verticalmente.

Podemos afirmar que la premisa que ser mestizo es hoy nuestra identidad, no vamos hacia otro estadio, somos eso, somos mestizos.

<sup>18</sup> Dussel E. ídem

<sup>19</sup> Dussel Enrique *Eurocentrismo y modernidad*, en “Capitalismo y geopolítica del conocimiento”, Comp. Walter Mignolo, Ed. Del signo, 2014, Buenos Aires, pp. 74

<sup>20</sup> Segato Rita, *La Nación y sus otros*, Ed. Prometeo, Buenos Aires 2007, pp.147

<sup>21</sup> Quijano Anibal, *Colonialidad del poder y clasificación social*, Journal of World-System Research, pp.372

Eso lo afirmamos, porque que en la identidad americana “lo mestizo” es la mayoría del corpus demográfico, cultural, social y económico ya sea individual como institucionalmente, ya que las naciones americanas no son un espejo de la lógica y de la espíteme analítica europea en lo político, lo económico y en lo social, culturalmente somos otra cosa, somos un “otro” que se fue construyendo hace por lo menos 500 años y que continua haciéndolo.

Queremos dejar claro que cuando nos referimos a mestizaje lo decimos significativamente en referencia a la definición de Wikipedia, a los efectos de remitirnos a algo general y comprensible desde cualquier lugar: “*mestizaje* es el encuentro biológico y cultural de etnias diferentes, en el que éstas se mezclan, dando origen a nuevas razas. se utiliza con frecuencia este término para describir el proceso histórico sucedido en Iberoamérica que la llevó a su estado racial y cultural actual. En la historia de las naciones modernas, el mestizaje fue atravesado por numerosos factores, como el clima, las particularidades culturales de cada comunidad, u otros aspectos que provocaron que en diferentes regiones dentro de un mismo país, el mestizaje haya sucedido en diferentes ritmos y grados de profundidad. El ejemplo latinoamericano es notable, puesto que ejemplifica una mezcla étnica expandida por gran parte del territorio”<sup>22</sup> (hablamos desde este sitio web a los efectos de tomar conciencia de una definición popular y masiva, donde recurrimos para escapar a una definición que puede ser equívoca desde el análisis académico).

Para dejar claro que es lo que entendemos por mestizaje y la razón de su importancia identitaria actualmente en América, es porque constituye el fenómeno más significativo de nuestro proceso de “identidad”. También valorizar y poner en su justo punto lo que significa este discurso del mestizo, porque es la de todos los americanos de una forma u otra, es el objetivo más urgente, porque para todo proceso de inclusión y descolonialidad, debemos ante todo saber quiénes y cómo somos.

Este “discurso mestizo” nos permite abrir un camino de emancipación que tiene como característica la inasibilidad por parte del que domina o quiere direccionar desde una posición dominante un camino socio-cultural y político que no es el nuestro.

El problema más complejo pero también la fuente de inspiración colonial o hegemónica dominante del dominador es también que nuestra calidad de mestizo, se manipula y utiliza como eje de exclusión; porque construye una clasificación social falsa, donde jerarquiza y divide a la comunidad latinoamericana.

Sin embargo “Lo Mestizo” en la realidad fenomenológica, nos permite que no podamos ser definibles para quien sostiene racismo y exclusión, somos inasibles, somos imprevisibles y no somos confiables a los intereses que sistemáticamente hicieron de América la fuente irracional de explotación de los recursos y la consecuencia del genocidio y la explotación y la negación del respeto por el “otro”.

Nos merecemos cada uno y todos los que habitamos este continente, vital, exuberante, infinitamente rico, lo que es infinitamente “propio”. Como señala Arturo Roig<sup>23</sup> (1) sabiamente “América no es un ‘deber ser’ sino que es un ‘ser’”; por lo tanto tenemos nuestra propia ontología.

Tomando la perspectiva filosófica-política de Enrique Dussel donde busca construir una filosofía y ética de la liberación, decimos que hablar de mestizo en clave de identidad latinoamericana, como lo estamos tratando en este trabajo, es uno de los caminos hacia y en la emancipación, que quiere romper con una sociedad dependiente, racista, subalternizada y excluyente, sin identidad propia o relativa y con la imposición de valores ajenos a nuestras expectativas y deseos como comunidad.

---

<sup>22</sup> Wikipedia-Mestizaje- Internet-Redes

<sup>23</sup> Roig Arturo, *El pensamiento Latinoamericano y su aventura*, Ed. El andariego, Buenos Aires, 2008, pp. 108

## REFERENCIAS

- Bonfil, G. (1979). *El pensamiento político de los indios en América latina*, en *Anuario Antropológico*. Brasil: Ed. Tempo Brasil.
- Bolívar, S. (1819). *Discurso de la angostura*.
- Bourdieu, P. (1998). La esencia del neoliberalismo. *Le monde Diplomatique*.
- De Sousa, B. (2006). *Reinventar la democracia-Reinventar el estado*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Clacso Libros.
- Dussel, E. (2004). *Europa, modernidad y eurocentrismo*. México: Univ. De Iztapalapa (UAM.1).
- (2014). Eurocentrismo y modernidad. En Walter M. (Comp.), *Capitalismo y geopolítica del conocimiento*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Del Signo.
- García, N. (2010). *Culturas híbridas*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- González, M. (1993). Nuestros indios. En Leopoldo Z. (Comp.), *Fuentes de la cultura Latinoamericana*. México: FCE.
- Lowy, M. (1980). *El Marxismo en América Latina*. México: Ed. ERA.
- Marchena, J. (1992). José Carlos Mariátegui. *Rev. Historia 16*.
- Ortiz, F. (1991). Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar. La Habana, Cuba: Ed. de Ciencia Sociales.
- Quijano, A. (2001). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research*.
- Roig, A. (2008). *El pensamiento Latinoamericano y su aventura*. Buenos Aires, Argentina: Ed. El Andariego.
- Sabsay, F. (2006). *José Carlos Mariátegui en Protagonistas de la historia T: 2*. Buenos Aires, Argentina: Ed. El Ateneo.
- Sánchez-Albornoz, N. et al. (1968). *La población de América latina*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- Segato, R. (2007). *La Nación y sus otros*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Prometeo.
- Tapia, L. (2008). *Política salvaje*. Bolivia: Ed. CLACSO-Muela del Diablo-Comunas.
- Wallerstein, I. (2004). *El moderno sistema mundial*. Madrid, España: Ed. Siglo XXI.
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Mestizaje>

## SOBRE EL AUTOR

**Daniel A. López:** Licenciado en Ciencias Antropológicas (Univ. de Buenos Aires, 1974). Profesor universitario jubilado. Presidente de la Fundación Saltamérica. Objeto de la Institución: Investigación, capacitación y participación en políticas públicas como así también en políticas públicas no gubernamentales en relación a la integración, desarrollo y mejoramiento comunitario.

# Paradoxo e implicações na criação da nova Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: um passo para trás?

Pedro Henrique Ferreira Menezes Aguiar, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Resumo:** O projeto de lei para a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) foi aprovado no dia 7 de agosto de 2013, por unanimidade na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Com o objetivo de ampliar o alcance a novas tecnologias pelos produtores rurais de todo o país. Este trabalho visa sintetizar e criticar através de viés histórico da extensão rural a criação da nova ANATER por meio de avaliação dos seus objetivos, forma de atuação, organização administrativa e perspectivas futuras à sua atuação. A criação da nova agência remete ao histórico da extensão rural no país. A extensão rural vai muito além da implementação de novas técnicas de produção e aumento de renda e lucro para as famílias do campo, ela atinge níveis de estrutura política, econômica, social e filosóficas, sendo, portanto passível de sofrer variadas interferências e modificações, que podem ser tanto a nível sócio-cultural local como em níveis nacional. A criação de uma agência nacional interfere diretamente nessas variáveis, e deve ser avaliada as características locais e individuais de cada região para que se possa otimizar e adaptar de maneira correta a extensão rural e suas ações.

**Palavras-chave:** ANATER, PNATER, questão agrária, política pública, extensão rural, agência reguladora

**Abstract:** The bill to create the National Agency for Technical Assistance and Rural Extension (ANATER) was approved on August 7, 2013, unanimously in the Agriculture Committee, Livestock, Supply and Rural Development of the House of Representatives. In order to extend the reach to new technologies by farmers across the country. This paper aims to summarize and critique through historical bias of the extension the creation of new ANATER through evaluation of their objectives, way of operating, administrative and future prospects for its operations. The creation of the new agency refers to the history of agricultural extension in the country. The extension goes far beyond the implementation of new production techniques and increased income and profit for the families of the field, it reaches levels structure political, economic, social and philosophical, and therefore liable to suffer various interferences and modifications, They can be either the local socio-cultural level and at the national levels. The creation of a national agency directly interferes in these variables, and should be evaluated local and individual characteristics of each region so that we can optimize and adapt correctly the extension and its shares.

**Keywords:** PNATER, ANATER, Agrarian Question, Public Policy, Rural Extension, Regulatory Agency

## Introdução

O meio rural no Brasil é sem sombra de dúvidas parte fundamental do ordenamento social da história do país e marca profundamente as características culturais e os costumes de cada região, seja por meio da música, costumes, hábitos alimentares e formas de produção. Marcado por desigualdades e contrastes o meio rural brasileiro tem de um lado o agronegócio, apresentando-se de maneira referencial como um essencial setor da economia do país, demonstra-se através do notável percentual formulação da riqueza produzida no país, 23% do Produto Interno Bruto (PIB).

Porém, a partir do Censo Agropecuário de 2006 e de levantamentos do IBGE, a pequena produção, agricultura familiar, domina as estatísticas em número de estabelecimentos rurais e em geração de empregos. Dos aproximados 5 milhões de estabelecimentos existentes no País, 4,3 milhões são de agricultura familiar (84%) e apenas 807 mil (16%) são de agricultura não familiar ou patronal. Os agricultores familiares ocupam ainda 12,3 milhões de pessoas (76%), enquanto a grande produção cerca de 4,2 milhões (24%).

Segundo Veiga (1998), a eficiência produtiva e econômica da agricultura familiar é, nos resultados finais, superior ao do agronegócio, a agricultura familiar brasileira mostra-se superior à patro-



nal, apesar do desprezo de que foi vítima nos últimos 150 anos. Uma vez que ocupa apenas 24% da área agrícola brasileira e respondem por 38% do valor bruto da produção e por 34% das receitas no campo. Gera R\$ 677/ha, enquanto a não familiar gera apenas R\$ 358/ha. Na ocupação da mão de obra, a agricultura familiar é mais intensiva: ocupa mais de 15 pessoas por 100 ha, enquanto que a não familiar ocupa menos de duas pessoas por 100 ha.

Ultrapassando as culturas essencialmente alimentares, a agricultura familiar também vem se destacando na produção de demais bens e produtos. Representam importante participação nas receitas totais geradas pelo comércio de animais (43%), de produtos não agrícolas como artesanato e tecelagem (57%), de produtos da agroindústria (49%) e da prestação de serviços (47%).

Porém, de maneira contraditória a Agricultura Familiar não foi alvo das políticas públicas para o campo instituídas ao longo da história do país. Assim, beneficiavam-se os setores já elitizados e contraditoriamente aumentavam as desigualdades produtivas e sociais. Esta mesma lógica foi aplicada a extensão rural, a qual destinava suas ações para um restrito grupo de agricultores, a classe elitizada de agricultores do modelo patronal, possuidores de consideráveis extensões territoriais e auxiliados com elevados créditos públicos.

O modelo de extensão rural que surgiu no Brasil iniciou em Minas Gerais nos anos 40 e foi um modelo opressor e excludente, uma vez que “investia” apenas no público que pudesse apresentar um retorno rápido e eficiente de seus investimentos e tratou de excluir o agricultor familiar de suas ações. Como foi fundamentada no capitalismo, portanto visando à maximização dos lucros, a Extensão Rural proporcionou a introdução dos pacotes tecnológicos voltados para a utilização de insumos e máquinas, construindo um processo de “educação” do agricultor brasileiro para que este se tornasse mais “moderno” e superasse o “atraso” da agricultura brasileira, a partir do uso de métodos e técnicas para a produção agrícola (Viebrantz 2008). A extensão rural brasileira foi, portanto, além de opressora, difusionista, mercadológica e violenta, por tratar o agricultor como objeto de manobra para o desenvolvimento rural, desconsiderando o caráter econômico, social e político de todo contexto rural brasileiro. Quando se analisa as atuais conjunturas do setor agrário brasileiro as desigualdades socioeconômicas provenientes das conseqüências difusionistas do passado ainda são constantes e presentes.

A partir de meados dos anos 1980, devido a influências variadas como o fenômeno da globalização, alterações na densidade demográfica da sociedade, preocupação ambiental (questão ambiental) e modificação da economia com o atual aumento do poder de compra das classes C e D, veio à tona o questionamento ao modelo agrícola implantado no Brasil e maiores preocupações sociais em torno da segurança alimentar, da real necessidade, importância e principalmente a potencial capacidade de produção da agricultura familiar.

O fortalecimento dos movimentos sociais ao longo dos anos trouxe reivindicações de participação no processo de desenvolvimento do campo. Por força dos movimentos, ao chegar ao ano de 2004, desenvolveu-se a mais avançada política de extensão rural no Brasil, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Ela foi resultado de um processo que legítima modelos de desenvolvimento praticados por instituições governamentais e não governamentais (sociedade civil organizada e os movimentos sociais) que buscavam a participação do sujeito do campo nas suas ações de extensão (BROSLER 2009). A ideologia produtivista já bastante combatida e criticada não mais predomina como idéia de estratégia para aumentar a produção, perdendo espaço para diversas e novas visões do contexto agrário que recebem o termo de “novo rural”. Para sua efetiva implantação foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)

Este trabalho tem por objetivo avaliar a criação desta nova agência levando em conta a compatibilidade entre finalidades e competências estabelecidas para a Agência e objetivos e princípios da política (PNATER).

## **A guisa de metodologia**

Objetivou-se analisar a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural tendo em vista todo histórico da extensão rural no país, e os pressupostos da atual Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

As análises foram realizadas por meio de revisão documental conforme metodologia proposta por Pimentel (2001) revisão bibliográfica em envolvendo as seguintes áreas do conhecimento: extensão rural, sociologia e antropologia rural, ciência política, educação e comunicação rural.

Para tanto o artigo foi dividido nas seguintes seções, breve histórico da extensão rural no Brasil, discutindo os impactos do modelo dominante de extensão e a necessidade de novos modelos. A seção seguinte se desdobra sobre a criação da atual Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural tendo em vista os anseios e críticas geradas a partir do histórico da extensão rural no país. Posteriormente é analisada a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural ressaltando suas contradições ideológicas às propostas da PNATER.

## **Histórico da extensão rural no Brasil**

A extensão rural no Brasil nasce por influência norte americana e do modelo de extensão deste país. Nos Estados Unidos a extensão surge em meados de 1830, onde a economia se encontrava bastante modernizada e dinâmica, porém, o setor rural excetuava-se deste quadro e por esse motivo sofreu pressão para também se modernizar. O setor rural americano então sofre grande processo de capitalização e é neste contexto que surge a sua extensão rural.

O desenvolvimento e processo do modelo de extensão rural norte-americana se deram sob a ótica de interesses capitalistas do país (Santos 1993). Vale salientar enfaticamente que a Extensão rural teve participação e contribuição da população na definição de seus princípios e rumos. O forte desempenho da comunidade norte-americana, aliada fielmente ao processo de evolução cultural nacional, sendo amparado pelas universidades e pelos órgãos de pesquisa, foram de fundamental importância para o êxito do programa de extensão rural naquele país (Santos 1993).

Devido ao êxito estadunidense conquistado em seu modelo de extensão rural, esse modelo foi difundido em diversos países, principalmente na América Latina e dentre eles o Brasil. Devido às diferenças inerentes ao quadro político, socioeconômico e cultural entre o Brasil e os EUA, os resultados aqui não foram os esperados. Diferente do ocorrido nos EUA, onde a extensão rural foi ao longo do tempo trabalhada e desenvolvida tendo os produtores rurais envolvidos no processo e conhecendo o desenvolvimento do trabalho de extensão e demandando de acordo com suas necessidades, no Brasil o modelo de extensão foi impositivo.

O período de 1930 a 1964 marca a política de industrialização brasileira, ao fim da república velha no Brasil (1930), o capital antes do 1º setor passa a ser investido como capital industrial reorganizando as forças produtivas no país a favor da indústria em detrimento ao setor primário.

No período existia grande receio por parte do governo americano de que a ideologia do bloco comunista atingisse a América Latina, inclusive o Brasil, neste contexto mundial de Guerra Fria. Aproveitando-se do fato do Brasil se encontrar no processo de democracia liberal e de modernização capitalista, o qual permitia a constante entrada e saída de capital estrangeiro, foi criada em 06 de dezembro de 1948 em Minas Gerais, sob influência de Nelson Rockefeller junto a AIA - “American Association For Economic and Social Development”, a Associação de Crédito e Assistência Rural ACAR, empresa de extensão rural oriunda no modelo norte-americano. Esta empresa fazia parte das ações da “Política de Boa Vizinhança” implantada por Rockefeller durante a Segunda Guerra Mundial e que continuava tendo ações neste período de Guerra Fria.

Concomitantemente ao processo de criação da ACAR, foi estabelecido de maneira estratégica o Sistema de Crédito Rural, como o próprio nome da empresa denuncia. Segundo Santos (1993), estabelecendo-se o processo de financiamento de compra dos variados produtos tecnológicos e modernos como os diversos adubos químicos, os filtros, as vacinas para os animais e os equipamentos necessários para sua aplicação, as sementes melhoradas geneticamente, os maquinários agrícolas, dentro outros, o crédito contribuiu para o favorecimento da expansão capitalista no meio rural brasileiro. Vale salientar que dos pacotes tecnológicos e mercadológicos inovadores difundidos pelos extensionistas se destinavam a produtos das empresas do próprio grupo Rockefeller. Ironicamente, métodos supostamente educacionais foram amplamente utilizados para garantir que a extensão rural no Brasil atendesse aos interesses capitalistas (Santos 1993).

Em 1956, foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), que tinha como objetivo executar e gerir a Extensão Rural no Brasil. A ABCAR foi fundada na forma de sociedade civil de direito privado e como membros fundadores teve o Ministério da Agricultura, a AIA, a ACAR-MG, a Confederação Rural Brasileira e logo depois o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste Brasileiro, efetivando a entrada do poder público no sistema de extensão até então financiado e administrado pelo grupo norte americano Rockefeller. “Seu objetivo era o de captar recursos no Brasil e no exterior, manter a unidade do sistema já existente, zelar pela doutrina, formar recursos humanos e difundir a idéia pelo Brasil” (Portilho 1998). Todas as várias ACAR’s eram subordinadas a ABCAR, e estas logicamente vinculadas ao Governo Federal. A Associação de Crédito e Assistência Rural criava planos em que se estruturava o modelo ideológico governista o qual estava norteado todos os trabalhos das diversas ACARs. É obviamente entendido que o domínio estabelecido verticalmente para baixo, ou seja, de quem era dominante para quem era o dominado, nada mais era do que a forma de reproduzir o modelo de estrutura social do sistema da maneira capitalista, uma vez que não se limitava somente à fração ABCAR/ACARs, porém, também era expansivo aos extensionistas da ACAR e para o “público a ser assistido” (Portilho 1998).

Desde sua implantação é flagrante que a função do extensionista era simplesmente aumentar a produtividade agrícola, com a suposta idéia de que com isso traria elevação da renda das famílias e redução da mão-de-obra necessária para produzir, acreditava-se que isso bastava para melhorar a qualidade de vida das famílias rurais. As praticas aplicadas aos produtores por parte dos extensionistas eram caracterizadas por ações paternalistas, adialogica. A atuação se fundamentava em simplesmente induzir a mudanças de comportamento através de métodos já preestabelecidos, os quais impediam o despertar da consciência crítica nos indivíduos, servindo apenas para sanar as suas principais necessidades imediatas.

Com o golpe de 1964 a Extensão Rural passou por grandes mudanças, havendo reconfigurações que alteraram desde o público alvo até suas metodologias, praticas e foco. No período que vai de 1964 a 1985 o serviço de extensão rural, e conseqüentemente o credito agrícola, passa a priorizar o grande e médio produtor. Concluía-se que a exploração executada pelos pequenos e médios proprietários era muito lenta, não contribuindo assim para o rápido crescimento econômico do país. A ABCAR privilegiou a modernização da agricultura através do incentivo a produção destinada à exportação, uma política atraente ao investimento do capital estrangeiro em consonância com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que destinava-se a racionalizar a economia pela concentração do capital nas indústrias mais eficientes e o estímulo à penetração do capital multinacional mais competitivo e produtivo (Portilho 1998).

Com o objetivo de aumentar a produtividade, utilizando a tecnologia e a pesquisa agropecuária, surge em 1972, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Até então as pesquisas agropecuárias públicas federais eram realizadas por institutos vinculados ao Ministério da Agricultura, através do Departamento Nacional de Pesquisas Agropecuárias (DNPEA). No ano de 1975 a ABCAR é substituída pela EMBRATER. A EMBRATER era um órgão de caráter normativo e coordenador, ligado ao Ministério da Agricultura, que tinha como objetivo a transferência de tecnologia agropecuária e gerencial, numa linha vertical de ação, atendendo tanto aos produtores de alta, como dos de média e baixa renda.

A EMBRATER trabalhou com o objetivo de selecionar projetos prioritários associados à modernização da agricultura os quais poderiam dar respostas rápidas aos recursos aplicados e a transferência de tecnologias. Concomitantemente há a participação da EMBRAPA com o objetivo de pesquisar novas técnicas para atender à política de desenvolvimento econômico, possibilitando a abertura das fronteiras agrícolas, contribuindo enfaticamente com a difusão de tecnologias. E fechando a tríade, tem-se o Banco do Brasil, atuando como principal condutor de crédito tornando-se o braço do Estado para acumulação de capital nas áreas rurais. Portanto, à assistência técnica caberia contribuir para que este espaço fosse ocupado racional e ordenadamente, bem como, difundir e transferir tecnologias apropriadas (Portilho p. 9). Assim, as ACAR’s foram transformadas em EMATER’s materializando todo este sistema.

O período pós golpe militar será marcado pela abundância de crédito agrícola subsidiado (1965 a 1979), em uma política do Estado chamada modernização conservadora. A extensão rural servia como instrumento para a introdução do homem do campo na dinâmica da economia de mercado. A assistência técnica e extensão rural tinham como objetivo o aumento da produtividade e a mudança da mentalidade dos produtores, do “tradicional” para o “moderno”. A extensão então era responsável por convencer produtores à adoção de novas tecnologias. Os conhecimentos dos produtores não eram levados em conta. A extensão assumiu um caráter tutorial.

No ano de 1979, frente à crise econômica que se abate no país ocorre conseqüentemente o cerceamento do crédito rural o qual era a base de sustentação do modelo de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os agricultores gerando a desestruturação tanto do modelo institucional e técnico da Extensão Rural. Entende-se, portanto, que o serviço de ATER era dependente do crédito rural, em todas as suas instâncias o modelo dependia do crédito, direta ou indiretamente. A partir de agora muda-se o discurso da EMBRATER, que traça uma nova política agrícola, avaliando os erros dos anos anteriores. “A mudança, segundo Portilho (1998) é gradativa e no fim dos anos 80 e início dos anos 90 o público é ampliado para os mini, os pequenos e os médios produtores, tipificados segundo critérios regionais, incluindo-se também os trabalhadores rurais e os assentados em projetos de Reforma Agrária, bem como suas organizações formais e informais” (EMBRATER 1989 *apud* Portilho 1998, p. 72). Contudo com a crise que se bateu sobre a Extensão Rural, o sistema de ATER enfraquecido, sem apoio e com o papel dos extensionistas questionado, poucas foram as possibilidades da Extensão Rural que conseguiram se reerguer e atuar corrigindo seus erros. Havia a desconfiança generalizada que a repentina mudança de foco nada mais era que uma tábua de salvação do sistema e não uma opção dos técnicos. Assim, no momento em que o sistema foi ameaçado buscou-se o apoio ao pequeno produtor. Mas quando a extensão nacional foi extinta por Collor ninguém se manifestou contrariamente (Prado 2001) mostrando cabalmente o fracasso do sistema.

Após a extinção da EMBRATER, a responsabilidade pela coordenação nacional da Extensão Rural passa a ser da EMBRAPA, que nada faz para soerguer o sistema de Extensão. Os interesses da empresa se aprofundam nas pesquisas sendo a extensão relegada a segundo plano, não se concretizando nem as ações de difusão de tecnologias.

O modelo de Extensão rural adotado no Brasil, segundo Masseli, objetivava construir uma sociedade moderna, ou seja, industrializada, e com isso superar os problemas do subdesenvolvimento, caracterizado pelo atraso das populações rurais, necessitando a intervenção técnica. “Todo este trabalho resultou em acentuação das 16 desigualdades estruturais, privilegiando-se produtos de exportação em detrimento de produtos de subsistência, regiões em detrimento de outras, a concentração de terra e renda” (Masseli 1998 p. 38).

A partir dos anos 1980, com o término do crédito agrícola subsidiado, insere-se neste contexto uma nova proposta de extensão rural que preconizava a construção de uma consciência crítica através do planejamento participativo (Lisita 2006). As metodologias e ideologias produtivistas anteriormente utilizadas como a de difusão de tecnologia, as quais eram adaptadas ao modelo de Modernização Conservadora, agora já bastante combatidas e criticadas não atendem as necessidades de uma extensão rural que atenda os anseios dos agricultores familiares.

Segundo Mitidiero Junior, é neste contexto de crise urbana (desemprego, miséria e violência) e da crise rural (concentração fundiária, miséria desemprego) que surgem os movimentos sociais com objetivo de democratizar e modificar a ordem estabelecida. É a luta de diversos movimentos sociais espalhados pelo país que viabilizaram a luta pela Reforma Agrária. Estes grupos organizados passam a demandar um novo sistema de extensão rural e também de crédito agrícola. Estas iram se desdobrar no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, uma política de crédito exclusiva aos setores historicamente excluídos do meio rural. A criação do PRONAF sinaliza o reconhecimento do Estado para com as particularidades desta nova categoria social designada de agricultores familiares. Assim, pode-se dizer que a criação do PRONAF se deu frente às ações dos movimentos sociais do campo, podendo ser citados na organização destes movimentos principalmente a CONTAG, a CUT Rural e o Movimento dos Sem Terra (MST), lembrando que esses se iniciaram desde o final da década dos anos 1980 com a denominação de “Jorna-

das Nacionais de Luta” (Schneider 2004). Para que haja a implementação o programa necessita de articulação ao sistema de ATER para a sua divulgação e para a correta seleção dos beneficiários, tendo seus resultados dependentes da ação destes.

A mobilização destes grupos irá se desdobrar na criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2004.

## **PNATER**

A criação da PNATER foi um marco crucial na história da extensão rural e da forma de como entender as complexidades do campo, ultrapassando os limites da superficialidade e tratando a questão com visão holística e de essencial importância para a realidade do país em todos seus setores.

Em seu desenvolvimento, por delegação da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, um grupo de técnicos coordenou a elaboração da nova Política e promoveu um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários envolvendo diversas entidades, diversos setores do governo federal, da sociedade civil organizada, líderes de organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais. Destacou-se por ser criada de forma democrática e participativa envolvendo mais de 100 entidades e 500 pessoas (CAPORAI 2005).

Tendo como objetivo geral: “Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações”. A nova política, substancialmente voltada para a Agricultura Familiar, surgida após o fracasso do antigo modelo difusionista, baseado na transferência de pacotes tecnológicos e prática produtivista, a PNATER propõe uma extensão rural educativa, democrática e dialógica.

A PNATER entende os serviços de Ater como de responsabilidade do Estado devendo ser fornecida, de forma pública e gratuita aos seus beneficiários. Seria a volta do serviço interrompido com a extinção da Embrater no ano de 1990.

A PNATER, rompendo com o modelo tradicional baseia-se na implementação de metodologias participativa, conceitos de multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e intercultural, auxiliando na construção da cidadania dos moradores do campo, além da democratização na forma de gestão da política pública, valorizando os saberes próprios dos agricultores como conhecimentos válidos (FREIRE 1979), excluindo o enfoque apenas produtivo e permitindo a construção humanística das famílias do campo. Logicamente que ao mesmo tempo é preconizada a promoção de equidade ao se tratar das relações de etnia, geração e gênero.

Sua implementação se dá na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participam entidades estatais e não estatais que tenham interesse e protagonismo no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural. Sendo este seu principal avanço ao democratizar o acesso ao sistema de associações de técnicos e produtores, instituições de ensino (BRASIL 2004), possibilitando a ampliação dos serviços e o ganho em qualidade pela participação destas entidades privadas. Mudanças importantes uma vez que a extensão rural no Brasil atinge apenas 16,7% das propriedades (Censo agropecuário 2008).

## **A implementação da PNATER**

Desde 2004 já se propunha a criação de uma política nacional de assistência técnica, entretanto, somente teve sua criação e implementação no ano de 2010, por meio da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, posteriormente lei.

Esta lei apresenta nuances em relação a política. A primeira delas é a necessidade de criação de uma agência reguladora para o sistema descentralizado de ATER, a Agência Nacional de Assistência Técnica de Extensão Rural-ANATER. Quanto a participação no sistema descentralizado de ATER a Lei nº 12.188, de 2010, dispôs: *“propõe-se a exclusividade do Estado, tanto na coordena-*

*ção quanto na execução da Ater, como forma de garantir que seus objetivos sejam alcançados”.* Esta proposição entra em desacordo com a idéia de descentralização presente na PNATER.

Merece destaque o fato de que a Lei prevê o procedimento de “chamadas públicas” para o sistema de ATER, o que contribui de forma relevante para a materialização do sistema descentralizado onde organizações de diferentes formatos, associações de técnicos e produtores, instituições de ensino, empresas públicas de ATER, poderiam concorrer pela prestação do serviço. Entretanto, ao propor exclusividade do Estado há um privilégio das empresas públicas. Assim, todo o avanço que o sistema descentralizado poderia gerar como novas empresas participantes fica prejudicado. Vale ressaltar ainda, que a avaliação dos assistidos conta para a manutenção da empresa no sistema, o que não é cumprido em relação às empresas públicas. Um sistema que funcione com um número maior de organizações de diferentes formatos, uma participação efetiva, uma avaliação constante destes participantes e o controle de qualidade dos trabalhos feito pelos produtores que recebem a assistência técnica, garantirá a descentralização, bem como a exclusão de empresas que prestem serviços de baixa qualidade.

## **ANATER**

Para a implementação efetiva da PNATER foi criada em 2013 a ANATER na tentativa de possibilitar que um modelo de ATER baseado nas diretrizes desta política se faça acontecer de fato. Muito se questiona se a criação de uma agência reguladora seria realmente uma medida eficiente para tratar o caso tão dinâmico e tão complexo como a extensão rural (III EIA 2013). A ANATER consiste no esforço de inúmeras organizações que atuam no cenário da ATER brasileira, que almejavam a criação de uma entidade com esse perfil, havia anos (Feliciano 2013). Em suas atribuições e formas de exercício, as agências reguladoras exercem funções típicas dos três poderes de Montesquieu, ou seja, o executivo realizando concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos; o legislativo editando normas, regras e procedimentos com força legal sob o setor de sua atuação e o judiciário ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações entre agentes econômicos (Wald e Moraes 1999). Assim, as agências reguladoras, no ponto de vista teórico, são destinadas a combater falhas de mercado, assegurar competitividade de setores econômicos, combater externalidades negativas advinda de interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores (Pereira 1998).

Porém, a ANATER privilegia as já existentes empresas estatais e as possíveis empresas que podem ser criadas por instituições de ensino, enquanto as empresas do setor privado necessitam de carência mínima de 5 anos de atuação para serem aceitas de acordo com os critérios da agência, ou seja, um obstáculo maior com um dos objetivos e finalidades que são combater externalidades negativas. No cenário brasileiro é notório o desvirtuamento destas agências como mostrou o trabalho de Zampese (2011) em relação a Anatel.

Partindo desde contexto, não existe regulação neutra, e nem ao menos regulação inocente (NUNES 1999). Os regulados tenderão a buscar normas regulatórias com objetivos de se protegerem da competição, criando obstáculos iniciais no setor de atuação, defendendo-se de demandas do público. O que no caso da ANATER teria o respaldo legal.

Este fato pode colocar em xeque toda a base de princípios da PNATER que seriam: atuação democrática a todos os públicos previstos na política, receptividade às diversas demandas, enfoques metodológicos participativos os quais todos possuem voz e podem ser ouvidos, além da democratização dos processos de tomada de decisão.

A análise dos discursos e documentos referentes à criação da ANATER mostram que o principal objetivo desta nova agência é o de “difundir tecnologia” para o campo. Justamente o modelo de extensão rural difundido no país a partir da década de 1940 e amplamente criticado pela PNATER, mostrando objetivos antagônicos entre a PNATER e a agência que deveria implementá-la.

O presidente e os diretores executivos da Anater serão escolhidos e nomeados pelo Presidente da República para o exercício de mandato de 4 (quatro) anos. Determinou-se que o diretor executivo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA que detiver atribuição para atuar na área

de transferência de tecnologia integrará a Diretoria Executiva da Anater. Fato semelhante aquele do governo Collor ao transferir as atividades da EMBRATER também a esta empresa pública na década de 1990. É de se estranhar que mesmo com o fracasso da ação da EMBRAPA junto à extensão a ANATER volte a ser vinculada a esta, contradição também presente no discurso do Ministro Pepe Vargas (MDA) o qual diz que “Embrapa não presta assistência técnica e não faz extensão rural, a Embrapa é uma empresa de pesquisa agropecuária”, ao comunicar esta decisão. Mais grave é a constatação de que o governo central do país institucionaliza a transferência de tecnologia, difusionismo, como a atividade a gerenciar o sistema de ATER no Brasil, um sistema que justamente tenta superar esta prática autoritária. Apesar de contar com um conselho administrativo envolvendo outras entidades a ligação da agência a uma estrutura difusionista mostra o que se espera da ANATER. No discurso de lançamento da ANATER, a Presidenta Brasileira deixa claro esta visão ao declarar que: “A Anater é um órgão de difusão de tecnologia para quem não tem tecnologia” (Brasil 2014). Mais a frente volta a afirmar que “A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, ela é um órgão de difusão de tecnologia, é isso que ela é (...) este é o processo de democratizar a tecnologia. É, primeiro, difundir; segundo, olhar a demanda” (Brasil 2014). Discurso que se aplica perfeitamente aquele modelo de extensão rural autoritário que historicamente foi adotado no país.

A nova agência terá três linhas básicas de atuação: credenciar entidades públicas e privadas que prestam os serviços de Ater em todo o país, contratar serviços para atender agricultores de pequeno e médio porte e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural. Além disso irá também promover e coordenar programas de assistência técnica e extensão rural que resultem na incorporação de inovações tecnológicas pelos produtores rurais. Uma das formas de fazer isso será a integração dos sistemas de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural. De formato semelhante aquele implantado no Brasil durante a chamada Modernização Conservadora, 1965-1979, reconhecidamente ineficiente.

A lei Nº 12.897, que institui a ANATER, em seu § 2º-inciso XI, afirma: –“promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade da Federação e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários”

Já no § 3º, a documentação citada apresenta as seguintes informações:

§ 3o As competências previstas nos incisos II e V do § 2o serão realizadas em estreita colaboração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA

II - promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;

V - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável

Um manifesto de moção de repúdio ao processo de criação e concepção da ANATER foi lançado pelos participantes do III Encontro Internacional de Agroecologia de 2013. Neste documento foi questionado radicalmente a criação da agência, primeiro porque a maior parte do acervo tecnológico desenvolvido pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária coordenado pela EMBRAPA não se ajusta à realidade da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais por induzi-los a crescente dependência ao sistema financeiro e agroindustrial. Em segundo lugar, porque a perspectiva agroecológica não se coaduna com a intenção de disseminação universal de tecnologias geradas em meio controlado nos centros de pesquisa. Lembrando que a agroecologia é um dos princípios da PNATER. Não cabe avaliar este conceito, apenas evidenciar as contradições entre a visão da ANATER e as propostas da PNATER (III EIA 2013).

Seria um serviço de ATER pautado nos princípios da PNATER fomentando a adoção de novas tecnologias (prática difusionista) para os produtores, com uma entidade que nasceu sob o berço da Extensão Rural convencional e a qual defende o difusionismo e produtivismo na prática extensionista.

Outro ponto digno de reflexão parte do fato de que a ANATER irá coordenar a execução dos serviços de assistência técnica, sob a orientação tanto do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quanto do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), dois ministérios distintos em seus objetivos apesar de ambos tratarem da questão rural do Brasil. Enquanto o próprio MAPA se declara promotor “do fomento ao agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor” (MAPA 2015) no Brasil, o MDA possui como responsabilidade promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país (MDA 2013).

É possível sintetizar que o papel que o poder executivo brasileiro, as lideranças rurais e a Embrapa desejam para a Extensão Rural, é a prestação de uma assistência técnica com vistas ao aumento da produtividade, da produção agrossilvipastoril e da renda dos pequenos e médios produtores rurais (Olinger 2013). O antigo e falho modelo de Extensão Rural é mais uma vez integrado à política pública rural do país.

## Conclusão

Com essa breve explanação sobre a agência já é possível citar alguns aspectos conflituosos e por que não dizer já com um contexto paradoxal, pois ao lembrarmos do histórico da extensão, as causas que levaram a sua crise e o grande e o laborioso avanço para que a partir de suas críticas e falhas fosse criada a tão desejada nova política PNATER a qual surge justamente da crítica do modelo difusionista produtivista, encontramos como objetivo central da agência a difusão de tecnologias para o campo e o aumento da produção e produtividade.

Pode-se se dizer também que de certa maneira o conteúdo dos discursos relacionados ao lançamento da ANATER é anacrônico uma vez que estes remetem de maneira idêntica os discursos e as ideologias da Extensão Rural da década de 70, ou seja, um discurso que defende idéias de uma época passada desconsiderando as mudanças e evoluções naturais que ocorrem ao longo dos anos, mas não só isso, é também um discurso anacrônico por defender idéias que foram enfaticamente combatidas, condenadas e a partir delas foi proposto um novo modelo, muito mais avançado e completo, a PNATER.

A estrutura da ANATER e suas proposições são conflituosas aos princípios e diretrizes da PNATER, ou seja, promete-se aplicar a política de extensão que rompeu com o modelo passado de extensão sob a coordenação de uma agência nacional, que pelo simples fato de ser uma agência reguladora já se torna alvo de discussões e que ainda se estrutura sob o modelo que foi combatido: difusionista, produtivista, mercadológico e que retorna com as idéias defendidas no período de Modernização Conservadora.

É necessário critério e firmeza frente aos discursos prometedores de resultados oriundos de técnicas já pré-estabelecidas e concisas. O discurso cientificista, tecnicista e sobre biotecnologia é em grande parte hegemônico e ideológico, impregnado de uma discursividade institucionalizada, de argumentação economicista.

Não há dúvidas de que a tecnologia em seus mais diversos significados, o aumento da produtividade e aumento da produção são de fundamentais importância e condição *sine qua non* para criar possibilidades adequadas de qualidade de vida para a população, mas saienta-se que o simples aumento da produção, produtividade e até mesmo da renda por parte dos agricultores, não lhes garantem melhores condições de vida.

Entende-se que o paradoxo existente entre o modelo em que a ANATER foi desenvolvida frente a PNATER implicarão no não funcionamento do serviço de ATER nos moldes da política, permanecendo a população rural do Brasil, mesmo com toda sua potencialidade, capacidade e importância não contando com um serviço de extensão que atenda suas demandas prejudicando inclusive os resultados de políticas sociais para o meio rural, como é o caso do Pronaf.

## REFERÊNCIAS

- Brasil. *Palácio do Planalto*. Julho 04, 2014. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-plano-safra-da-agricultura-familiar-2013-2014> (accessed abril 20, 2015).
- Brosler, T. M., de Oliveira, E.R.L. e Bergamasco, S.P.P. (2009). Métodos na nova extensão rural no Brasil: caminho para a participação, de quem? *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 25 de Julho de 2009.
- Caporal. “iica.org.uy.” *IICA*. 2005. [http://www.iica.org.uy/onli/foro.../\\_NOVA\\_ATERCaporal.pdf](http://www.iica.org.uy/onli/foro.../_NOVA_ATERCaporal.pdf) (acesso em 30 de 1 de 2015).
- dos Santos, C. M. (1993). Contribuição ao estudo da extensão rural pública em Sergipe: o caso da Microrregião Geográfica de Tobias Barreto. *Universidade Federal de Sergipe*.
- III EIA. “sindaspisc.org.br.” *sindaspisc*. 03 de Agosto de 2013. <http://www.sindaspisc.org.br/documentos/Mo%C3%A7%C3%A3o%20de%20rep%C3%BAdio%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e%20concep%C3%A7%C3%A3o%20da%20ANATER.dot.pdf> (acesso em 4 de Janeiro de 2015).
- Feliciano, M. (2013). Criação, estratégias de uso e retenção do conhecimento. *Universidade Federal de Santa Catarina*.
- Lisita, F. O. (2006). Considerações sobre a extensão rural no Brasil. *Universidade Federal de Uberlândia Instituto de Geografia*.
- MAPA. *Ministério da agricultura*. (2015). <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/missao> (accessed abril 27, 2015).
- Marçolla Moreira, A. Z. e Araújo, J. G. F. (2015). Comunicação, difusão e extensão rural: uma reflexão crítica. *Intercom*. <http://www.intercom.org.br/papers/xxii-ci/gt11/11z11> (acesso em 16 de 1 de 2015).
- Masseli, M. C. (1998). Extensão rural entre os sem terra. *Extensão rural entre os sem terra*. Piracicaba: UNIMEP.
- MDA. (2013). *Plano nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário*. Matriz, Brasília: Brasil.
- Olinger, G. (2013). Extensão rural e Anater. *Agropecuária Catarinense (Brazil)*, 26(2), pp. 19-22.
- Pimentel A. (2002). O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cad Pesquisa*, 114, pp. 179-195.
- Pereira, B. e Spink, P. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*.
- Schneider, S., Mattei, L. e Cazella, A.A. (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF Programa Nacionam de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil*, pp. 21-50.
- do Prado, E. (2001). *Fundamentos da crise da extensão rural no Brasi*. Tese de Doutorado, Belo Horizonte: UFMG.
- Viebrantz. (2008). A Extensão Rural: ambiente, agricultura e associativismo. *Revista Grifos*, 25.
- Wald e Moraes. (1999). Agências reguladoras Fonte. *Revista de informação legislativa*, 36(141), pp. 143-171.
- Zampese, E. R. de S. (2011). Estudo de caso de "coopetição" no compartilhamento de infraestrutura entre operadoras de telecomunicações no Brasil. *SIMPOI*.
- Nunes, R. (200). Agricultura familiar: custos de transações, forma organizacional e eficiência. *Doc Diss*. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.
- Portilho, M. S. B. (1998). Extensão Rural: o fio e a trama da construção da representação social do pequeno produtor. *Master Diss*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia.

## **SOBRE O AUTOR**

***Pedro Henrique Ferreira Menezes Aguiar:*** Tem experiência na área de Medicina Veterinária. Pesquisa e atuação na área de Extensão Rural, políticas públicas, desenvolvimento de comunidades. Clínica Veterinária.



# Retos y desafíos de los sistemas de evaluación en América Latina: los casos de México y Colombia

Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getulio Vargas, Brasil  
Guilherme Ramon Garcia Marques, Fundação Getulio Vargas, Brasil

**Resumen:** En las últimas décadas, las transformaciones económicas y sociales llevaron la reforma del Estado y de su administración al centro de la agenda política de varios países, impulsando la gestión pública a replantear y modernizar sus procesos internos, promoviendo la adopción de nuevas herramientas que contribuyan al perfeccionamiento de mecanismos de economicidad, dinamismo, eficiencia y, principalmente, valor público. En este sentido, la implementación de sistemas de evaluación de programas y políticas públicas por los gobiernos asume papel de fundamental importancia, legitimándose en el discurso y práctica, inclusive dentro de la escena latinoamericana. Están vinculados directamente a los procesos de rendición de cuentas y medición de resultados, centrándose en la recopilación, análisis e interpretación de información para evaluar el diseño, implementación, operación, efectos, justificaciones e implicaciones sociales de programas y proyectos de carácter público, abriendo puertas para una importante función de retroalimentación en la calidad del desarrollo y en la gestión. Así, este paper tiene como objetivo comprender a qué punto estos sistemas cumplen las funciones que se espera de ellos y cual los obstáculos que comprometen su consolidación.

**Palabras clave:** administración pública, evaluación, accountability

**Abstract:** In recent decades, economic and social transformations brought the reform of the state and of the public administration to the center of the political agenda in several countries, promoting the rethink and the modernization of the public management internal processes, as well as the adoption of new tools able to improve mechanisms of economy, dynamism, efficiency and public value. In this sense, the implementation of programs and policies evaluation systems assumed role of fundamental importance in the reform processes around the world, including inside the Latin American scene. They are directly linked to the processes of accountability and performance measurement, focusing on the collection, analysis and interpretation of information to evaluate the design, implementation, operation, effects, justifications and social implications of programs and public projects, opening doors for an important role of feedback on the quality of development and management. Thus, this paper aims to understand to what extent these systems meets the functions expected of them and what obstacles are compromising its consolidation.

**Keywords:** Public Administration, Evaluation, Accountability

## Introducción

En las últimas décadas, las transformaciones económicas y sociales llevaron la reforma del Estado y de su administración al centro de la agenda política de varios países. Aunque estas tendencias de reforma tengan abierto puertas para graves problemas provenientes de las recomendaciones del modelo de gestión denominado Nueva Administración Pública, como la descontextualización oriunda del indebido traslado de prácticas originarias de la administración de empresas y la énfasis en la búsqueda de resultados, socavando la democratización y el interés público (Paula, 2012, p82), otros importantes puntos, en pro de un mayor control de los recursos públicos y transparencia, se han impulsado.

La evolución de estos puntos permiten que la administración pública avance hacia a la construcción y al continuo fortalecimiento de mecanismos promotores de rendición de cuentas, participación social y atención a los intereses y necesidades de los ciudadanos. En este sentido, impulsa a la gestión pública a replantear y modernizar sus procesos internos, promoviendo la adopción de



nuevas herramientas que contribuyan al perfeccionamiento de mecanismos de economicidad, dinamismo, eficiencia y, principalmente, valor público<sup>1</sup>.

Los resultados de la modernización de la administración pública aparecen en investigaciones recientes que demuestran la eficacia que presentan los gobiernos con estas características y reflejan la satisfacción y la confianza política por parte de sus ciudadanos. Mientras más abierto sea un gobierno, mejores serán los índices de felicidad y participación ciudadana, al igual que la exigencia por más transparencia (Rainie y Purcell, 2011). Por lo tanto, se vinculan aspectos o términos como calidad gubernamental y buena administración con variables relacionadas con bienestar, satisfacción y democracia, contribuyendo a una plena capacidad de gestión de instituciones de gobierno que beneficia a toda la sociedad.

Es teniendo en cuenta este contexto de evolución y progresiva consolidación política que la implementación de sistemas de evaluación de programas<sup>2</sup> y proyectos públicos por parte de los gobiernos adquiere cada vez mayor grado de importancia, legitimándose en el discurso y práctica de varios gobiernos y Estados. Si vinculan directamente a los procesos de rendición de cuentas y medición de resultados, centrándose en la recopilación, análisis e interpretación de información para evaluar el diseño, la implementación, la operación, efectos, justificaciones e implicaciones sociales de programas y proyectos de carácter público (Jann y Wegrich, 2007). Abre puertas, así, para una importante función de retroalimentación en la calidad del desarrollo y en la gestión de los programas y proyectos.

Ante el potencial que se pretende generar a través de la implementación de estos sistemas de evaluación, se percibe una explosión de su interés y estudio, los cuales pretenden, en particular, obtener una comprensión interna de sus mecanismos, metodologías, estructuración y, sobretodo, inserción institucional, con el fin de mejor entender como estos sistemas se insertan en la dinámica política y mensurar su grado de autonomía, descentralización y suceso en las actividades evaluativas.

Esta inserción institucional de los sistemas de evaluación pasa, básicamente, por factores estructurales que delinear y condicionan el desempeño y la ejecución de las actividades de evaluación, a ejemplo de su evolución histórica, misión institucional, interrelaciones con poderes políticos, ministerios, entidades de control presupuestario y rendición de cuentas, así como los impactos de sus actividades ante toda la sociedad.

En esto sentido, este paper tiene como objetivo realizar un análisis crítico de dos casos de sistemas de evaluación ex post de programas y políticas públicas de orientación social en el ámbito de la América Latina, abarcando sus respectivos procesos de instalación, funcionamiento y actuación como siendo, en sí mismos, una política pública<sup>3</sup>: los casos de México y Colombia.

<sup>1</sup> La definición de valor público admite varias versiones. Sin embargo, entendemos que la definición establecida por Gavin Kelly y Stephen Muers como “valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulación y otras acciones” (2002, p.4) es la que mejor se adecua a nuestro entendimiento. Según estos autores, es el propio público el que define el valor público, el cual se determina por sus preferencias. En nuestra interpretación, entendemos que es el Estado el que define y determina el valor público, favorecido por la cantidad de información de que dispone, siendo el diálogo con el público una fuente de crucial importancia para la obtención de dicha información.

<sup>2</sup> Programa es “un conjunto organizado de actividades, proyectos, procesos o servicios, orientados al logro de objetivos específicos” (ONU, 1984, pp.15-16). Se estructura como una unidad de trabajo que administra una política pública y que, a su vez, se divide en proyectos y actividades específicos que concretan la intervención en los diferentes ámbitos (o componentes) abordados por el programa. En este sentido, Villanueva presenta definición valiosa (2009, p.15), para quien los “programas suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos. En este contexto, la política pública puede ser considerada un programa específico, pero sin olvidar que el concepto o término programa proviene de otra gramática, la financiera pública y no de la de política pública. (...) Política pública puede ser entendida como el conjunto estructurado de programas, cada uno de los cuales sigue los lineamientos y objetivos generales de la política, pero a su vez ataca problemas, componentes o hechos particulares de esa situación social que calificamos como problema público, crítico o no”.

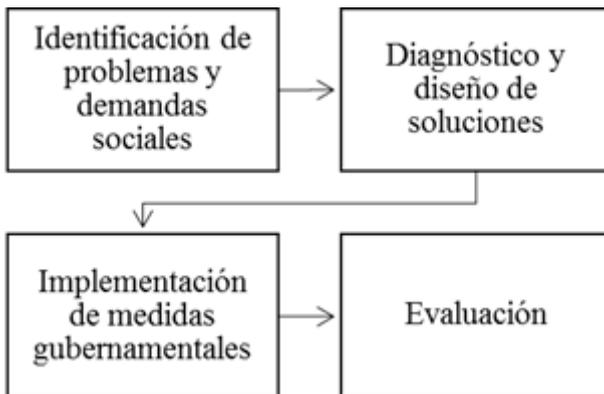
<sup>3</sup> Por política pública, adoptase la definición descriptiva de Villanueva (2009, p.14): “a) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamen-

La definición de estos dos casos se basa por sus avanzados grados de consolidación institucional ante la región, factor que los hace que sean puntos de referencia para países latinoamericanos que tratan de implementar sistemas de evaluación propios. De manera a profundizar el análisis, fueron realizadas también entrevistas con expertos de la temática, de modo a exponer una visión crítica y real al respecto del desempeño de los respectivos sistemas y así avanzar en el conocimiento de sus debilidades en favor del constante fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas de evaluación en la región.

## La estructura del proceso de evaluación

El proceso de evaluación está estructurado como una de las etapas sucesivas de un Ciclo de Políticas Públicas y Programas (Figura 1). Esta separación en etapas tiene el objetivo de resaltar los énfasis diferenciados de un proceso que comienza con 1) la identificación de un problema, pasando por 2) el diseño, 3) la ejecución de una acción gubernamental y, finalmente, 4) la evaluación de esta acción a través de la medición de los impactos que resultan de la misma.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas y Programas



Fuente: elaboración de los autores, 2014.

Basándose en este modelo, la identificación de un problema y de demandas sociales corresponden a los múltiples caminos y procesos que culminan con el reconocimiento de una cuestión social como un problema público y, por lo tanto, de la necesidad de la acción gubernamental para su solución. La Etapa 2 (Diseño) se refiere a los procesos y actividades relacionados con la construcción de posibles soluciones para resolver el problema identificado en la Etapa 1. La Etapa 3 corresponde a los esfuerzos de efectivización de las medidas gubernamentales en la asignación de recursos y en el desarrollo de los procedimientos previstos en las alternativas y los programas diseñados en la etapa anterior.

Finalmente, la etapa 4, referente a la evaluación de las medidas gubernamentales, consiste en la medición de los esfuerzos realizados y, sobre todo, de los resultados obtenidos, con el propósito de saber si los programas y proyectos realizados contribuyen para la solución del problema previamente identificado, comparando los resultados obtenidos con los esperados. En total, consiste en recopilar, analizar e interpretar información para evaluar el diseño, la implementación y los resultados de un programa, entendido como una medida pública organizada y orientada a mejorar el bienestar de la población en cuanto a la prestación de servicios, políticas públicas y proyectos de investigación (Rossi y Freeman, 1989).

---

tales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad”.

En esto sentido, el éxito de los programas y proyectos públicos depende, en gran medida, de una comprensión homogénea en cuanto a la naturaleza del problema en cuestión, así como de acciones integradas para enfrentarlo (Acuña y Repetto, 2009). El proceso de evaluación sólo adquiere sentido cuando estas medidas están en sintonía y se centran en la solución de un problema bien definido y delimitado.

Es necesario destacar que la actividad de evaluación, sin embargo, difiere de las prácticas de monitoreo de programas, aún si presentasen importantes complementariedades. El monitoreo está caracterizado por brindar información sobre la etapa de desarrollo de una política, un programa o proyecto en un momento dado, en relación a sus respectivas metas y resultados. Por otro lado, la evaluación revela las razones por las que las metas y los resultados de los programas se están alcanzando o no (Kusek y Rist, 2004).

Tabla 1: Diferencias y complementariedades entre monitoreo y evaluación

<i>Monitoreo</i>	<i>Evaluación</i>
Revela los objetivos del programa	Analiza los motivos por los que los resultados previstos fueron alcanzados o no.
Vincula las actividades y sus recursos a sus objetivos	Evalúa contribuciones causales específicas de actividades para alcanzar resultados
Traduce los objetivos en indicadores de desempeño, fijando metas	Examina el proceso de implementación
Como rutina, recopila datos sobre estos indicadores y compara los resultados con las metas.	Explora resultados no intencionales
Informa el progreso a los gerentes, alertándolos de los problemas.	Aporta lecciones, destaca resultados significativos o potenciales del programa y ofrece recomendaciones para mejoras

Fuente: Kusek y Rist, 2004.

Por lo tanto, los sistemas de evaluación desempeñan el papel de hacer la política y la administración pública más responsables, coherentes y próximas a los ciudadanos, aumentando su capacidad de aportar respuestas e intervenciones a las necesidades y los problemas sociales, y en la promoción de un mayor control, transparencia, calidad y eficacia en la formulación de políticas públicas.

Su implementación adquiere una importancia central en la construcción de sociedades más comprometidas con el perfeccionamiento democrático y en la adquisición de mayor credibilidad, confianza política y satisfacción de sus ciudadanos, vinculando aspectos o términos como calidad gubernamental y buena administración con variables vinculadas al bienestar, la satisfacción y la democracia. De ahí la importancia que se conserve su autonomía frente al cambio de gobiernos y la independencia institucional, para no comprometer su funcionalidad e importancia estratégica desde el punto de vista de la democracia.

En esto sentido, la inserción institucional de los sistemas evaluativos asume un papel fundamental en el desempeño y, sobre todo, en el éxito de sus funciones. El análisis de los casos presentes en esto paper se basan con referencia a esta importancia y con la visión de evaluación que aquí fue retratada, con el objetivo de comprender a qué punto estos sistemas cumplen las funciones que se espera de ellos y cual los obstáculos que comprometen su consolidación.

## El caso de México

### Estructura

La estructuración del sistema de evaluación en México va de la mano con la aplicación de su sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño, mediante la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)<sup>4</sup>, la cual define la construcción del

<sup>4</sup> Ley completa: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf).

Presupuesto Basado en Resultados (PbR) como un instrumento para definir objetivos, identificar resultados y reorientar la asignación presupuestaria de los programas o proyectos del Gobierno Federal. Una parte fundamental de la presupuestación basada en resultados es que se cuente con una política de evaluación del desempeño para instrumentar adecuadamente los procesos de retroalimentación y mejora en el gasto.

Es desde este contexto que nace el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con la misión de vincular todo el proceso presupuestario, mediante la valoración objetiva del desempeño de los programas. El SED funge como un conector entre las recomendaciones emanadas de la evaluación del gasto y la reasignación presupuestaria. A esta relación operacionalmente se le conoce como el modelo PbR – SED.

El actual sistema de evaluación de México cuenta con tres instancias gubernamentales dentro del Gobierno Federal con la atribución de actuar como coordinadoras de la política de evaluación y de implementar adecuadamente el SED: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (Reyes, 2008).

Según Joel Salas<sup>5</sup>, “entre estas instancias existe una relación de colaboración estrecha formalizada, mediante los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal<sup>6</sup>. Este marco normativo indica los mínimos necesarios para consolidar al SED y establece puntualmente la relación entre los formuladores y ejecutores de los programas, las acciones a desarrollar en los temas de evaluación de los programas presupuestarios, la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el procedimiento para acatar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y la elaboración de los objetivos estratégicos o sectoriales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

Las facultades de la SHCP y SFP se refieren a la coordinación y supervisión del ejercicio público del gobierno federal, evaluando y dando seguimiento a programas no sociales, es decir, todos aquellos que no contienen beneficiarios directos, como los programas de infraestructura, gobernación, seguridad nacional, energía, entre otros, fiscalizando, por lo tanto, el ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de gastos. También establece bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Ya el CONEVAL<sup>7</sup> se dedica a funciones relativas a la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política social<sup>8</sup>, mediante análisis de los indicadores de los programas. Su estructuración, en el 24 de agosto de 2005 y ubicado en la Secretaría de Planificación y Evaluación Social<sup>9</sup> de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), fue justificada por la necesidad de institucionalizar un instrumento de evaluación nacional para programas y políticas sociales, de manera a evitar los pro-

<sup>5</sup> Ex-funcionario de la Secretaría de la Función Pública. Actualmente es Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

<sup>6</sup> <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/LineamientosGenerales.aspx>

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. organismo público descentralizado de la Administración Federal, con autonomía técnica y de gestión, y dotada de recursos financieros propios para estandarizar y coordinar evaluaciones independientes de políticas y programas vinculados a la temática de desarrollo social a través de la revisión periódica del cumplimiento de sus objetivos, metas y acciones, con el propósito de corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos, en su totalidad o en parte, además de generar información objetiva sobre el progreso de las políticas y actuar en el establecimiento de directrices y criterios para definir, identificar y medir los niveles de pobreza en México. Para mayores informaciones: <http://www.coneval.gob.mx>.

<sup>8</sup> En primer lugar, normalizar la práctica de la evaluación; en segundo lugar, contar con una primera evaluación de la consistencia interna de los programas sociales federales; finalmente, revisar y “certificar” la calidad de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que los programas elaboraron e integraron a sus matrices de indicadores y resultados a partir de la evaluación de consistencia y resultados.

<sup>9</sup> Creado en 2001, con el objetivo de medir la eficiencia de actividades y recursos utilizados en términos de generación de bienestar social, especialmente en las áreas de educación, salud y nutrición infantil. Estas medidas están alineadas con las determinaciones de la Ley General de Desarrollo Social (Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/1699.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1699.pdf)) del 20 de enero de 2004, la cual garantiza el acceso a todos los sectores de la población para el desarrollo social, previendo el pleno ejercicio de los derechos consagrados por la Constitución política mexicana. Más informaciones en: <http://www.sedesol.gob.mx>.

blemas existentes relacionados a deficiencias y ambigüedades metodológicas debido a la gran variedad de métodos evaluativos existentes en México, así como la necesidad de avanzar su práctica hacia un carácter cada vez más científico.

El progresivo fortalecimiento y consolidación de un instrumento como el CONEVAL es un importante paso para una mayor calidad en las evaluaciones, mejorando así el desempeño de los programas federales a través de una mayor generación de insumos adicionales en dirección a un perfeccionamiento del diseño y de los resultados de los programas, señalando deficiencias y avances, contribuyendo para la preparación del proyecto de presupuesto al representante del Ejecutivo y ofreciendo respaldo técnico a la Cámara de Diputados sobre el avance y la evaluación de los programas federales

El CONEVAL está integrado por una presidencia, cargo ocupado por el Secretario de Desarrollo Social, y ocho consejeros (seis investigadores académicos y dos miembros del Órgano de Vigilancia<sup>10</sup>). Estos consejeros son elegidos en forma democrática por ciudadanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social<sup>11</sup>, así como en ámbitos académicos, profesionales, científicos y culturales, vinculado a temas de desarrollo social (Diario Oficial de la Federación, 2004).

Esta composición reducida muestra la incapacidad del CONEVAL para llevar a cabo evaluaciones al nivel de consistencia y profundidad exigido, descentralizando la ejecución de las funciones de investigación de evaluación para organizaciones públicas y civiles con sólida experiencia y reconocimiento (Durazo y García, 2010). En ningún momento queda implícita la función de ejecución de las actividades de evaluación por parte de CONEVAL, quedando su actuación limitada a seleccionar las organizaciones consideradas aptas para cumplir con las funciones prácticas de evaluación, de conformidad con los criterios establecidos previamente, además de evaluar sus respectivos desempeños, realizando lo que se denomina una metaevaluación (Stufflebeam, 2001).

Actualmente, se pueden identificar 30 instituciones capaces de realizar evaluaciones de consistencia y resultados de los programas federales, de las cuales un 30% son instituciones de educación superior, predominantemente establecidas en la región central de México (Durazo y García, 2010). El CONEVAL se encarga de proponer las directrices y supervisar las actividades de evaluación, garantizando la calidad necesaria para generar información que contribuya a la toma de decisiones por parte de las autoridades políticas en lo que respecta a la formulación e implementación de políticas sociales, promoviendo transparencia, objetividad y rigor técnico.

De conformidad con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 2007), la evaluación se define como un “análisis sistemático y objetivo de los programas federales que tienen como propósito determinar la pertinencia y el cumplimiento de objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia y calidad, resultados, impactos y sustentabilidad” (Art. 3, párrafo IV). En este sentido, los tipos de evaluación estipulados por las directrices generales para la evaluación de los programas y proyectos, son:

1. Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
2. Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;

<sup>10</sup> Se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos.

<sup>11</sup> Sin embargo, es posible que los recientes proyectos de reforma política y electoral afecten la estructura del CONEVAL. Al concretarse las modificaciones planificadas, el órgano pasará por una completa reformulación de los mecanismos de selección de sus seis asesores: el antiguo procedimiento, estructurado por medio de elecciones democráticas celebradas por ciudadanos de reconocido prestigio en los sectores privado, social y académico vinculados a la temática de desarrollo social, sería sustituido por un proceso de selección realizado únicamente por diputados. De esta forma, se genera una posibilidad peligrosa de nombramiento de asesores vinculados a las principales fuerzas políticas del país, imponiendo serios riesgos para la autonomía y la capacidad técnica del CONEVAL.

3. Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
4. Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
5. Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Los aspectos generales observados a través de las evaluaciones realizadas son: 1) datos generales del programa o de la acción de desarrollo social; 2) su vinculación a un derecho social o dimensión de bienestar económico en particular; 3) sus objetivos; 4) datos de cobertura; 5) información de presupuesto; e 5) información proveniente de otras evaluaciones externas realizadas.

Sobre la base de sus atributos, el CONEVAL se constituye como un instrumento valioso para todo ciudadano y servidor público interesado en el desarrollo de políticas públicas al integrar y sistematizar información fundamental sobre la evolución de los programas de desarrollo social implementados por el Gobierno Federal, buscando contribuir al análisis y la mejora de mecanismos de transparencia, objetividad y rigor metodológico en el proceso de toma de decisiones. En resumen, las actividades de evaluación entran en escena con el objetivo de medir estándares de eficiencia en la implementación de estos programas y proyectos, así como el uso y la aplicación adecuada de los recursos utilizados.

### ***Análisis crítica***

Aunque no desempeñe una función directa en la ejecución de las actividades de evaluación, el CONEVAL desempeña un papel importante en la sistematización y documentación homogénea de las evaluaciones de programas de los más diversos sectores, llevados a cabo a nivel nacional. Aunque su papel sea rector, contribuye a la institucionalización de la práctica de evaluación en la política mexicana, actuando directamente en la rendición de cuentas al poner al alcance de los ciudadanos los resultados de las evaluaciones de los programas y proyectos de la mayoría de las dependencias federales.

La base de la labor de evaluación del CONEVAL para analizar el diseño y la gestión de los programas pasa por cuestiones tales como: características del programa; contribución a los objetivos estratégicos; matriz de indicadores; población potencial; y objetivos. La evaluación se basa en las respuestas binarias ('Sí' o 'No') sobre cuestiones específicas para cada una de las preguntas, respuestas que deberán ser corroboradas con pruebas documentales y análisis para justificar las respuestas dadas (Diario Oficial de la Federación, 2007). Esta estructuración metodológica, en última instancia, reduce la realidad social a una dicotomía y el proceso de evaluación a un simple cuestionario (Durazo y García, 2010, p.160).

Otra cuestión que también suscita críticas es el predominio de miembros del CONEVAL oriundos de instituciones de educación superior, especialmente instituciones de la región central de México, lo que lleva a las críticas acerca de la capacidad del órgano en comprender detalles y pormenores de los problemas sociales propios de cada una de las regiones del territorio Nacional, dado que algunos de los miembros pueden no tener conocimiento crítico suficientemente consolidado a respecto de los problemas de otras regiones.

A estas críticas se suman también las dificultades para coordinar el gran número de instancias evaluadoras (que llegan a treinta), ya que el CONEVAL no solo las selecciona para ejecutar las actividades de evaluación, sino que también desempeña el papel de seguimiento y evaluación, asumiendo la función de "metaevaluación". El buen desempeño al ejercer esta función de 'evaluar a los evaluadores' presupone la necesidad de contar con una mayor pluralidad de especialistas de las más diversas áreas sociales y procedentes de las diferentes regiones que componen el territorio mexicano.

La apertura del mercado para organizaciones de evaluación es, sin embargo, severamente criticada. Según Salas, las organizaciones evaluadoras, frecuentemente, "cobran precios muy altos por

poca calidad en el trabajo, además de que no hay una regulación o padrón que sea transparente de dichos evaluadores, provocando sobrecostos a las instituciones públicas”.

A pesar de estas críticas, la actividad evaluativa de México denota un alto nivel de aceptación general, según Víctor S. Peña<sup>12</sup>: “En mi opinión, no veo una fuerte crítica hacia las evaluaciones. A nivel nacional, se considera una práctica cotidiana y, generalmente, no se las rechaza ni se les teme. No hay mucha inconformidad acerca de cómo los coordinadores evalúan los programas. Lo que percibo es una aceptación y un respeto en relación al ejercicio de evaluación”.

Esto alto nivel de aceptación es el resultado de una normativa emitida conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL llamada ‘Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal’<sup>13</sup> (Diario Oficial de la Federación, 2011), que tiene por objetivo establecer los procesos que deberán regir las instituciones del Gobierno Federal para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios. Asimismo, este instrumento establece los mecanismos para difundir y transparentar los resultados de dichas evaluaciones.

Salas habla que este mecanismo contribuye “para dar una mayor legitimidad y monitoreo a los resultados de las evaluaciones, es decir, que dichos resultados se cumplan cabalmente y se asegure su implementación con la finalidad de que la evaluación no solo sea un instrumento de cumplimiento normativo, sino que el cumplimiento de las recomendaciones si impacte el desempeño de dicho programa”.

En lo que respecta al peso de la cuestión del presupuesto inmersa en la práctica de evaluación de México, factor que tiende a provocar críticas pertinentes en sistemas de otros países, Peña afirma no detectar críticas relacionadas “con una posible centralidad presupuestaria en el ejercicio de evaluación de México. En términos generales, me parece que, con miras a una composición final de evaluaciones realizadas, el aspecto presupuestario no se destaca. Hay evaluaciones de todo tipo, con diferentes enfoques, pero no sólo en términos presupuestarios. Básicamente, esta centralidad presupuestaria no es algo que aquí genere demasiada preocupación o crítica”.

Esta relativa buena aceptación institucional de las actividades de evaluación, sin embargo, no necesariamente significa una influencia directa por parte de la evaluación en la retroalimentación de programas, proyectos y políticas públicas con el objetivo específico de perfeccionarlas, representando sólo una certificación sobre su progreso y resultados. Dicha dinámica hace del CONEVAL un sistema de evaluación menos intrusivo y más certificador. Esta menor capacidad para intervenir en la ejecución y en el progreso de los programas puede ser identificado como una explicación para esta relativa buena aceptación institucional, así como para la falta de críticas más incisivas sobre su actuación.

La opinión expresada por Peña se ubica dentro de este posicionamiento: “Desde mi perspectiva y a partir de los comentarios de personas con las que me relaciono y que desempeñan el proceso o conviven con el mismo, la evaluación se torna mucho más en una especie de certificación de los avances, triunfos y problemas de los programas. Yo no detecto ni a nivel normativo ni en base al relato de funcionarios públicos con los que he establecido contacto en algunos proyectos y temas, una relación clara entre estas evaluaciones y un posterior rediseño, reformulación o refuerzo de los programas, proyectos o políticas. No es evidente pretender que la evaluación se convierta en un insumo para una reformulación”. Esta coyuntura termina revelando una desvinculación pertinente entre la planificación, la ejecución y la evaluación.

Salas, a su vez, habla que México hoy “enfrenta un fenómeno denominado ‘evaluitis’, ya que en la normatividad existente (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Desarrollo Social, entre otros) se ha tomado muy a la ligera el concepto de evaluación, lo cual

<sup>12</sup> Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y editorialista mexicano experto en transparencia, combate a la corrupción e implementación de políticas públicas.

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSASM\\_2011.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSASM_2011.pdf)

ha permitido que en los programas sociales y no sociales se tengan ejercicios de poca calidad en el tema evaluativo”.

La decisión sobre qué programas de desarrollo social se evaluarán pasa por el establecimiento de un plan operativo anual de evaluación, una herramienta de planificación, organización y control proveniente del Congreso Nacional. No obstante, se critica una cierta debilidad de las leyes que regulan las actividades de evaluación, representada por la desvinculación entre lo que determina la ley y lo que finalmente se termina evaluando. Según Peña, “las leyes específicas que regulan la práctica de evaluación establecen una serie de criterios que deben ser considerados en una evaluación, aunque en la práctica, se termina evaluando solamente uno u otro aspecto que el legislador consideró importante. Por tratarse de un tema sensible, digamos, creo que la evaluación debe basarse estrictamente en lo estipulado como evaluable, y no en lo que el legislador, o en este caso, la voluntad popular, dice que es necesario considerar”.

Esta “voluntad popular” no debe entenderse como participación social directamente en la actividad de evaluación, sino como presión política ejercida por la sociedad. Una de las grandes debilidades institucionales del CONEVAL es precisamente no ofrecer espacios para la participación de representantes de la sociedad organizada o de grupos sociales en relación a intereses específicos, lo que por cierto se estructura como una importante crítica teniendo en cuenta su función con respecto a la evaluación de políticas a favor del desarrollo social.

Otro obstáculo planteado se refiere a la centralidad del aspecto cuantitativo en la metodología de evaluación, el cual se manifiesta, en particular, en la matriz de indicadores, instrumento estructurado para permitir la comparación de los parámetros establecidos con los obtenidos. Peña sostiene que la evaluación, al estructurarse con el objetivo de certificación, termina sólo “aclarando en números los avances y resultados obtenidos por los programas sociales”. En este sentido, la evaluación realizada en México se distancia de las pretensiones de lo que se entiende como una evaluación científica (Chelimsky, 1985) al no ofrecer los instrumentos que permiten la retroalimentación que se espera de este tipo de actividad.

Esta centralidad cuantitativa en la metodología de evaluación impone severos límites a las evaluaciones, dado que los programas sociales, cuyos propósitos se orientan para generar el bienestar de la población objetivo, no pueden medirse exclusivamente con números. La dificultad de cuantificar parámetros como el bienestar, por ejemplo, se refleja en la subjetividad inherente y en cómo no todos los individuos perciben, de la misma manera, el impacto de los programas en sus respectivas vidas (Durazo y García, 2010, p.160). De esta forma, el futuro desarrollo de la práctica de evaluación pasa por la necesidad de estructurar aspectos cualitativos mejor definidos, con el fin de promover una mejor comprensión de los resultados de los programas.

Salas apunta otro reto muy importante con relación a los aspectos metodológicos, que es garantizar que los indicadores de desempeño se vinculen cada vez más con el proceso de planeación nacional de desarrollo “para evitar una generación excesiva de indicadores de desempeño desvinculados con los programas sectoriales. Esto estimuló que existieran al interior del gobierno diferentes esquemas de monitoreo, lo que impedía, en muchas ocasiones, contar con análisis comparables y una visión sistémica”.

“Para solucionar dicha problemática, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido los mecanismos normativos y operativos para que las dependencias y entidades consideren los objetivos e indicadores de los programas sectoriales en el diseño de los indicadores de los programas a su cargo. Esto permitirá que el SED tenga una vinculación integral con las Metas Nacionales y los objetivos sectoriales definidos por el Gobierno Federal en su Plan Nacional de Desarrollo, y por lo tanto, fortalecer la orientación a resultados. De esta forma por primera vez, la estructura de los programas mediante el cual se ejercen los recursos públicos, estará fuertemente vinculada al Sistema Nacional de Planeación Democrática, con lo que el SED se consolidará como una base sólida para la política de evaluación y una correcta implementación de una Gestión para Resultados en México”.

La ausencia de vinculación entre el Sistema de Evaluación de Desempeño y los objetivos sectoriales de la planeación nacional dificultan la medición de su contribución a dichas políticas sectoriales y por ende reduciendo su impacto. Por lo tanto, Salas apunta que “uno de los grandes pendientes

del sistema de evaluación en México es vincular la planeación nacional, vía objetivos sectoriales, con el Sistema de Evaluación del Desempeño, cuestión que hace unos meses no existía”. Evoluciones recientes, entretanto, permitirán “plasmarse en la estructura programática para todos los programas presupuestarios para el ciclo presupuestario 2015”.

Lo anterior, va a permitir que México pase de la evaluación de programas presupuestarios a la evaluación de políticas públicas u objetivos sectoriales, facilitando una medición con mayor objetividad sobre la contribución que tienen los programas presupuestarios a los objetivos sectoriales y de planeación nacional.

Evoluciones en este sentido contribuirán para el progresivo fortalecimiento de la actividad evaluativa, una vez que mientras “el SED no esté vinculado a la planeación y hasta que se tome a la evaluación como un requisito normativo, se distorsiona la aplicabilidad de los aspectos susceptibles de mejora en las políticas públicas”.

Por lo tanto, lo que se observa en el CONEVAL es que, aunque se hayan logrado importantes avances para la inserción de la práctica de evaluación en México y en la entrega de información útil para medir la calidad de los programas públicos, el uso de esta información para propósitos de retroalimentación y perfeccionamiento del diseño de estos programas presenta deficiencias profundas. A pesar de la evidente estabilidad en la relación entre el sistema de evaluación y los órganos e instituciones gubernamentales coordinadores de programas, la relevancia de estas críticas compromete no la inserción institucional, sino la eficacia del sistema de evaluación en su conjunto.

El grande reto actual del Sistema de Evaluación en México es que las informaciones obtenidas en los procesos de evaluación sean utilizadas de modo a promover susceptibles mejoramientos en las políticas públicas y en los programas nacionales. Cabe señalar, por lo tanto, la necesidad de que la práctica de evaluación siga su proceso de fortalecimiento, con el objetivo de anclarse bajo mayores grados de valor científico, con el objetivo de mejorar y perfeccionar la elaboración y ejecución de los programas implementados, contribuyendo de esta forma a generar impactos más sólidos para el bienestar del público al que se pretende llegar.

## **El caso de Colombia**

### ***Estructura***

El modelo colombiano de gestión basado en resultados surge en 1991, a través de la Constitución Política de Colombia, como parte de un intenso proceso de modernización económica y política en donde se establecen los principios básicos para el montaje de una nueva gestión pública (Ocampo, 1996, p.7). En materia institucional, una de las consecuencias de este proceso fue la obligatoriedad del Estado de estructurar herramientas con el objetivo de “evaluar la gestión y los resultados del sector público”, incluyendo, en 1993, la función de “control de resultados” y “control y evaluación de la gestión” (McKay, 2006, p.3).

Con la implementación de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, n° 152 de 1994<sup>14</sup>, se establecen directrices para el proceso de seguimiento de los proyectos, programas y políticas públicas basados en las prioridades y las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) aparece como instancia responsable de estas funciones, determinando la responsabilidad de autoevaluación por parte de todas las agencias del Poder Ejecutivo del Gobierno (Capítulo VII, Artículo 29°). También se encuentra bajo su responsabilidad el desarrollo de metodologías que guiarían las actividades de la evaluación del sistema (Capítulo XII, Artículo 49°).

De esta forma, en 1994, surge el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), herramienta diseñada con el propósito de medir programas y políticas en los aspectos de gestión e inversión pública, con el fin de mejorar la eficacia de su formulación y ejecución (McKay,

---

<sup>14</sup> Acceso completo en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=327>.

2006, p.3). Los resultados se transmiten anualmente al Consejo Nacional de Política Económica y Social (COMPES)<sup>15</sup>.

La evolución del SINERGIA puede dividirse en tres fases, correspondientes a los períodos de 1995-2001, 2002-2009 y el pos-2009. El primer período se caracteriza por el desarrollo de un marco conceptual, legal e instrumental básico de las actividades de evaluación, incorporando prácticas de gestión por resultados en la administración central y el uso continuo de indicadores de gestión, como ser, herramientas de planificación por objetivos y resultados en las entidades del gobierno central. En este proceso, el SINERGIA contó con el respaldo continuo del Banco Mundial, a través de un proyecto de crédito denominado Modernización de la Administración Financiera Pública (McKay, 2006, p.3).

Este primer período aportó solidez metodológica y madurez conceptual a los instrumentos de monitoreo y evaluación del SINERGIA, ayudando a construir una cultura de gestión por resultados, avanzar en el aprendizaje para su correcta aplicación y proporcionar un diagnóstico más adecuado del contexto institucional, otorgando posibilidades para adoptar prácticas de evaluación más eficientes y acordes con las necesidades específicas de la sociedad colombiana.

Ante la visible disminución del prestigio del SINERGIA dentro del gobierno durante los años siguientes, en parte debido a las dificultades de su administración y a las dudas sobre su importancia en la agenda de reforma del sector público, se comenzó a contemplar la posibilidad de su extinción, cuyo proceso no podía llevarse a cabo únicamente debido al requisito constitucional que declara obligatorias las actividades de evaluación en el país (McKay, 2006, p.3).

Esta coyuntura repercutiría fuertemente en la consolidación de la segunda fase de esta evolución, caracterizada por el proceso de reorganización y fortalecimiento del SINERGIA, proceso iniciado en el año 2002 a través de la elección del presidente reformista Álvaro Uribe, con el pretexto de mejorar el control político del Poder Ejecutivo y la rendición de cuentas social por parte del gobierno, garantizando así una mayor disponibilidad de información para el Congreso Nacional y para que los ciudadanos comunes puedan acceder y seguir el progreso de la implementación de proyectos, programas y políticas públicas desarrollados en Colombia (McKay, 2006, p.3).

Esta reorganización y fortalecimiento del SINERGIA responde a las críticas del presidente Uribe en relación al hecho de que los aumentos de inversiones en áreas como educación y salud no se reflejaban en un aumento del desempeño del gobierno en estas mismas áreas. Al mismo tiempo, señaló un fuerte deseo de establecer una nueva cultura de administración pública, ampliamente basada en la rendición de cuentas (McKay, 2006, p.3). En este sentido, en 2003 sería estipulada por ley la obligatoriedad de que el presupuesto nacional incluya detalles sobre los objetivos, resultados esperados e indicadores de gestión para todas las actividades del gobierno.

Por lo tanto, la estructura del sistema de evaluación colombiano sufriría profundas reformas en una serie de cuestiones, a saber: 1) mejor definición de las tareas y responsabilidades del SINERGIA; 2) cambio de enfoque en la obtención de información, considerando la excesiva cantidad de indicadores que concentraban sus esfuerzos en la medición de la gestión y no en la de resultados, desalentando así la implementación de las metas establecidas por los programas; 3) separación más nítida entre monitoreo y evaluación; 4) mayor incentivo a la demanda de evaluación por parte de diferentes instituciones, así como mayor difusión de los resultados, con el fin de causar un impacto positivo en la rendición de cuentas; 5) mayor grado de conocimiento sobre los efectos reales de las inversiones públicas; 6) mayor uso consciente de la información generada hacia una mejor toma de decisiones.

Con el fin de alinear la práctica de evaluación con su nuevo papel ante la sociedad colombiana, se introdujo un nuevo sistema capaz de supervisar e informar el progreso de los programas en rela-

---

<sup>15</sup> Organismo técnico asesor del ejecutivo y la máxima autoridad nacional de planeación en el país. Siendo el espacio más importante de discusión para la formulación de las políticas públicas, el CONPES coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social del gobierno y define las líneas de política en todas las áreas de intervención del Estado. El Departamento Nacional de Planeación, como Secretaría Técnica del Consejo, tiene la labor de producir y presentar los documentos que se discutirán y aprobarán en el CONPES, convirtiéndose en el instrumento técnico de apoyo y coordinación en la formulación de las políticas. Más informaciones en <http://sisconpes.dnp.gov.co/>.

ción al cumplimiento de las metas presidenciales y de desarrollo del país: el Sistema del Seguimiento a las Metas del Plano Nacional de Desarrollo (SIGOB). Estas metas se negocian anualmente entre la DNP y los ministerios y agencias gubernamentales, dando lugar a aproximadamente 500 indicadores de desempeño que se relacionan con 320 metas presidenciales (McKay, 2006, p.8). Desde la implementación de los programas y proyectos públicos, el SIGOB puede medir, a través de sus indicadores, los objetivos, el desempeño esperado, metas anuales, desempeño real, inversiones de recursos públicos, productos y efectos directos (resultados).

En provincias y regiones donde no se logró cumplir las metas, hay una petición para que el administrador de esta meta dé explicaciones de los motivos por los que no logró su cumplimiento apropiado. Estos informes también se incluyen en la base de datos del SIGOB, disponible al público en tiempo real, aportando información sobre la identidad del administrador de la meta específica, su ministerio, cargo y datos de contacto (McKay, 2006, p.8).

De esta forma, se promueve la práctica del mandato constitucional de evaluación y la orientación de la política y la administración pública para generar resultados. Para esta integración, el SIGOB y el SINERGIA contribuyen directamente tanto para su fortalecimiento institucional como para su capacidad de evaluación.

Durante el proceso de reformulación, SINERGIA contó con un amplio y sustancial apoyo del Banco Mundial a través de préstamos de ajuste estructural, asistencia técnica, seguridad social, trabajo sectorial y un segundo proyecto de modernización de la administración financiera pública. Otros donantes también participaron de manera activa en el apoyo a SINERGIA durante este período, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el USAID y el PNUD, además, por supuesto, del apoyo financiero del propio gobierno, aunque en menor nivel<sup>16</sup>.

El cambio de dirección del SINERGIA se señala como reflejo en los cambios de normas del CONPES. En 1994, el órgano publicó el documento 2688 referente a la “Introducción de una cultura de la evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública”, en el año 2004, impulsó la institucionalización del SINERGIA al interior de la administración pública a través del documento 3294, “Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación”, con el objetivo de darle madurez a su sistema de evaluación.

Tabla 2: Comparación entre el CONPES 2688 y CONPES 3294

	<i>CONPES 2688 (1994)</i>	<i>CONPES 3294 (2002)</i>
<i>Objetivos</i>	Introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objetivo de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la gestión pública.	Contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos, estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

<sup>16</sup> Es necesario resaltar que la actividad de evaluación es significativamente costosa. El costo de las evaluaciones de impacto es de US\$ 7.42 millones, y de unos US\$ 2.46 millones que se gastará en nuevas evaluaciones planeadas para los siguientes cinco años. Este costo, sin embargo, representa solo un pequeño porcentaje del gasto total del gobierno en esos programas. En este sentido, apuntase la necesidad de los resultados de las evaluaciones en conducir a pequeñas mejoras en la eficacia del gasto del gobierno para que sean altamente costo-efectivas (McKay, 2006, p.25).

<i>Componentes</i>	El sistema está conformado por dos módulos: el primero integrará los mecanismos diseñados por la autoevaluación de las entidades en cuanto se refiere a la gestión y resultados de la ejecución de políticas, programas y proyectos, y el segundo los mecanismos diseñados para la evaluación, por parte de los ministros correspondientes y el DNP, de los proyectos, programas y políticas seleccionados periódicamente con este fin.	El monitoreo o el seguimiento de resultados. Las evaluaciones focalizadas. La difusión de resultados para la rendición de cuentas.
	<i>Conpes 2688 (1994)</i>	<i>Conpes 3294 (2002)</i>
	Introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objetivo de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la gestión pública.	Contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos, estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.
	El sistema está conformado por dos módulos: el primero integrará los mecanismos diseñados por la autoevaluación de las entidades en cuanto se refiere a la gestión y resultados de la ejecución de políticas, programas y proyectos, y el segundo los mecanismos diseñados para la evaluación, por parte de los ministros correspondientes y el DNP, de los proyectos, programas y políticas seleccionados periódicamente con este fin.	El monitoreo o el seguimiento de resultados. Las evaluaciones focalizadas. La difusión de resultados para la rendición de cuentas.

Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas–DNP. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>, 2014.

En este sentido, la reforma reorganizó el SINERGIA en tres componentes o líneas estratégicas y complementarias entre sí, estableciendo diferencias conceptuales e instrumentales entre ellos:

Figura 2: Componentes/líneas estratégicas de SINERGIA



Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas–DNP. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>, 2014.

Estos tres componentes apuntan al alcance de seis objetivos:

- Apoyar la asignación de los recursos y la toma de decisiones dentro del presupuesto nacional, proporcionando información sobre el desempeño real y probable de las prioridades de gasto alternativas;
- Apoyar la toma de decisiones de la planificación nacional tanto cuando se desarrollan los planes nacionales a cuatro años, como cuando se identifican las prioridades anuales en el plan nacional;

- Asegurar la cohesión de la acción del gobierno en relación a aquellas prioridades de desarrollo;
- Ayudar a los ministerios sectoriales en el desarrollo de sus políticas y la planificación de su trabajo;
- Apoyar la actual gestión de las actividades del gobierno realizadas por los ministerios y sus agencias;
- Asegurar la transparencia del desempeño del gobierno logrando que la información del seguimiento y evaluación se encuentre disponible para el Congreso y la sociedad civil, es decir, propiciar la rendición de cuentas a través del control social.
- Apoyar la asignación de los recursos y la toma de decisiones dentro del presupuesto nacional, proporcionando información sobre el desempeño real y probable de las prioridades de gasto alternativas;
- Apoyar la toma de decisiones de la planificación nacional tanto cuando se desarrollan los planes nacionales a cuatro años, como cuando se identifican las prioridades anuales en el plan nacional;
- Asegurar la cohesión de la acción del gobierno en relación a aquellas prioridades de desarrollo;
- Ayudar a los ministerios sectoriales en el desarrollo de sus políticas y la planificación de su trabajo;
- Apoyar la actual gestión de las actividades del gobierno realizadas por los ministerios y sus agencias;
- Asegurar la transparencia del desempeño del gobierno logrando que la información del seguimiento y evaluación se encuentre disponible para el Congreso y la sociedad civil, es decir, propiciar la rendición de cuentas a través del control social.

A partir de 2009, después de 15 años de establecido el SINERGIA, si inició un proceso de realineamiento estratégico con el objetivo de reformular sus componentes e instrumentos de evaluación, llevando en cuenta las lecciones aprendidas durante los 15 años de existencia: 1) incorporar el concepto de rendición de cuentas como actitud permanente en el manejo de la gestión pública; 2) concebir las evaluaciones desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado; 3) promover la realización de las evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales; 4) crear rutinas e indicadores pertinentes para un adecuado seguimiento al PND que vincule aspectos presupuestales con visiones de desarrollo de largo plazo (DNP, 2010, p.29).

Para lograr estos objetivos, el realineamiento estratégico de SINGERIA a partir de 2009 se basa en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes: seguimiento; evaluaciones; gestión territorial y rendición de cuentas, a partir de los logros obtenidos.

Esto realineamiento se expresa a través de la reestructuración y desarrollo tecnológico que transformó el SIGOB en SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno), y que a través de una visión sistémica, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información con las demás sistemas institucionales existentes, contribuyendo para la calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento.

Toda vez que la información de corto plazo frente al cumplimiento de metas previstas en el PND es provista por el seguimiento a través de un monitoreo constante a los indicadores asociados a las estrategias allí planteadas, el redireccionamiento se da en la articulación de la información disponible en los sistemas de seguimiento estatal frente a las metas en el corto, mediano y largo plazo; es decir, seguimiento articulado a la visión del PND vigente, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la visión Colombia 2019. Esto ha permitido avanzar en análisis que integren los Planes de Acción de Gobierno, como clasificador del PND, los proyectos que hacen parte de la línea base y las estrategias contenidas en las visiones de largo plazo. (DNP, 2010, p.31)

Con relación a los indicadores, se ha dado inicio a un proceso permanente de revisión de la información estadística, de modo a incrementar su pertinencia y costo-eficiencia. Siendo así, fue previsto el desarrollo de instrumentos y prácticas que con pautas conceptuales precisas, que generen en

las entidades la relevancia, claridad, comprensión, utilidad y comparabilidad que deben tener los indicadores.

Otra reestructuración importante fue la implementación de una estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL). Con esto se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y procedimentalmente las evaluaciones unificando criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones, y, por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones. (DNP, 2010, p.32).

Otra iniciativa importante en el proceso de reestructuración fue la iniciativa de la Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia<sup>17</sup>, inspirada en experiencias de redes mundiales y regionales sobre temas de monitoreo y evaluación de la gestión pública, con el objetivo de fomentar la gestión orientada al logro de resultados mediante su interacción en espacios físicos y virtuales de cooperación horizontal y vertical entre actores vinculados al diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas en Colombia. Estos espacios tendrán como base la socialización y reconocimiento de sus experiencias exitosas en materia de monitoreo y evaluación.

La base del SINERGIA está compuesta por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas<sup>18</sup> (DEPP) del DNP, unidad encargada de coordinar el sistema y contratar evaluaciones a través de procesos de licitación competitiva, tanto para empresas de consultoría nacionales e internacionales como para el ámbito académico. La prioridad es administrar y supervisar estas evaluaciones más que llevarlas a cabo, dadas las limitaciones existentes en cuanto al apoyo de la DEPP para este trabajo, ya sea por restricciones a nivel de su cuerpo de trabajo<sup>19</sup>, o por la falta de experiencia por parte del gobierno en la implementación de las evaluaciones de impacto. La contratación se justifica para garantizar la objetividad, confiabilidad y credibilidad en el progreso de las actividades de evaluación.

Además de estas funciones, la DEPP también brinda asesoramiento técnico y respaldo financiero para algunas de las sofisticadas evaluaciones de impacto, entre otras actividades de evaluación llevadas a cabo por ministerios y agencias sectoriales, incluso en la orientación a la implementación de sistemas piloto de monitoreo y evaluación por parte de entidades públicas y gobiernos territoriales.

También es responsable por la gestión del sistema de información, indispensable para el seguimiento del progreso de los programas y políticas públicas, teniendo en cuenta los objetivos establecidos. Es con base en este sistema de información que a DEPP, junto con la Presidencia, actúa en la elaboración de informes anuales y de fin de gobierno, referentes al desempeño gubernamental en el cumplimiento de los compromisos asumidos en base al Plan de Desarrollo Nacional<sup>20</sup>. Estos informes también aportan información importante para el informe presidencial, presentado anualmente al Congreso.

Los informes elaborados por los ministerios, agencias sectoriales y gobiernos territoriales, bajo la coordinación de la DEPP, le aportan al SISMEG la información de seguimiento necesaria, siendo estas entidades y gobiernos territoriales los responsables formales de administrar los resultados. La DEPP es una de las instancias que conforman el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados<sup>21</sup>, órgano de coordinación de acciones de seguimiento y evaluación entre unidades de

<sup>17</sup> La red se conformó oficialmente en noviembre de 2009 en el marco de la 5ª Reunión de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación. Tiene como sus atribuciones realizar encuentros donde se presentarán experiencias internacionales y regionales exitosas en monitoreo e evaluación, así como poner a disposición pública un espacio virtual con información sobre las principales experiencias y evaluaciones sistematizadas. (DNP, 2010: 34)

<sup>18</sup> Más informaciones en: <https://www.dnp.gov.co/DNP/organigrama/Paginas/Direccion-de-seguimiento-y-evaluacion-de-politicas-publicas.aspx>

<sup>19</sup> Compuesta por aproximadamente 30 personas, el 70% de las cuales fueron contratadas como consultores.

<sup>20</sup> El Plan de Desarrollo Nacional indica las inversiones de presupuesto en la forma de programas y proyectos a llevarse a cabo de manera anual y cuatrienal.

<sup>21</sup> Creado mediante un decreto de Diciembre de 2002. Otros miembros de este Comité son otras direcciones del DNP, la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y ministerios y agencias sectoriales invitados a participar cuando se evalúan sus programas. Su actuación es reportada ante el CONPES.

gobierno, responsable de decidir las programaciones de evaluaciones anuales y cuatrienales<sup>22</sup> y de determinar las normas técnicas y metodológicas para evaluaciones individuales, estructurando, así, criterios de base para ejecutar la evaluación del impacto de los programas y proyectos.

Tabla 3: Criterios básicos para la evaluación del impacto

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantidad de recursos que consumen;</li> <li>▪ Características de la población a la que están destinados;</li> <li>▪ Importancia de la actividad, en lo que respecta a la prioridad para el plan nacional de desarrollo;</li> <li>▪ Carácter innovador de la actividad (por ejemplo, un programa piloto);</li> <li>▪ Potencial de reproducción del sistema;</li> </ul> |
|--|

Fuente: DNP, 2012.

A través de su proceso de reestructuración, el SINERGIA adquirió una importancia creciente para la provisión de información para reuniones de control de gestión, en los más diversos niveles (presidencial, ministerial e inclusive municipal). Este éxito considerable en el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos a nivel nacional hace de Colombia uno de los ejemplos más avanzados y reconocidos en lo que respecta a la estructuración de un sistema de evaluación en toda América Latina.

### **Análisis crítica**

A partir de las informaciones relativas a la estructura del sistema de seguimiento y evaluación de Colombia, se puede afirmar que el SINERGIA lleva a cabo su función de manera muy sólida. Como toda instancia que desempeña funciones públicas, sin embargo, necesita superar los obstáculos hacia su institucionalización cada vez más plena con el fin de seguir progresando y apoyando una buena gobernanza en el futuro.

Según Jahir Gutiérrez Ossa<sup>23</sup>, “el SINERGIA contribuye al mejoramiento de la gestión pública en cuanto a resultados. No obstante, se considera más un fin que un proceso. Por ende, se tiene dificultades para atender a este tipo de iniciativas cuando prevalecen otras prerrogativas”. En su visión, la evaluación presenta problemas relacionados al hecho de que “se revisa más el origen de quien propone que el objeto mismo del programa o proyecto. Por ende, hay dificultades de medición, por cuanto se cree que las iniciativas ya tienen vicios”.

Aunque SINERGIA tenga un alto grado de inserción institucional dentro de Colombia, una aparente falta de vinculación entre diferentes iniciativas apuntan que el órgano no es tanto un sistema integrado para la evaluación sino una colección de actividades relacionadas al desempeño con dos componentes principales: el SISMEG y la agenda de evaluaciones de impacto.

Un aprofundamiento de este sistema de seguimiento y evaluación pasa por el fortalecimiento de la orientación hacia resultados de las diversas partes interesadas tanto dentro como fuera del gobierno, como ministerios, agencias sectoriales, gobiernos territoriales, la Controladoría, el Congreso y la sociedad civil. Cuanto más fuerte la sinergia entre las iniciativas de seguimiento y evaluación orientadas al desempeño, mayor será la probabilidad de que SINERGIA progrese. En este sentido, resaltase la necesidad de establecer vínculos más sólidos entre las metas de desarrollo del país, las políticas, los programas y proyectos (estructurados adecuadamente). Sólo cuando estos vínculos estén establecidos puede haber una evaluación apropiada.

<sup>22</sup> As avaliações quadrienais correspondem às avaliações referentes ao período de um mandato presidencial.

<sup>23</sup> Economista de la Universidad de Medellín, Colombia; PhD en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Hawái (USA); Magíster en Desarrollo Regional y Local, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Docente e investigador, Facultad de Administración, Universidad CES en Medellín y Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Líder del Grupo de Investigación en Gestión Empresarial de la Facultad de Administración CES, registrado en Colciencias, y miembro del Grupo de Investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la Escuela de Administración Pública (ESAP), Bogotá, y del Grupo de Investigación en Perdurabilidad empresarial en las empresas (GIPE) categoría A1 de la Universidad del Rosario, Bogotá.

Algunas de las medidas necesarias para este mayor grado de institucionalización pasa por el fortalecimiento de la demanda y de la oferta de seguimiento y evaluación. El lado de la oferta presupone una mayor cualidad y credibilidad de la información del seguimiento, reduciendo costos en la disponibilidad de datos e incrementando el volumen y amplitud de los tipos de evaluaciones que se llevan a cabo. La demanda, por otro lado, presupone una mayor toma de conciencia y mayor confianza en la información del seguimiento y en los hallazgos de las evaluaciones que produce el sistema, por parte de los ministros, servidores públicos y de la sociedad civil.

Tanto la demanda como la oferta exigen una mayor claridad y enfoque de los roles del seguimiento y evaluación, responsabilidades y rendición de cuentas. El CONPES y el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados detén un importante rol en la supervisión de SINERGIA y en garantizar su total institucionalización para así lograr un mayor fortalecimiento y una buena gobernabilidad.

Algunas dificultades referente a la producción de la información es tanto la falta de armonización de las definiciones de los datos, cuanto la ausencia substancial de auditorías formales de la información. De manera a solucionar estos problemas, el gobierno ha decidido dar extrema prioridad al fortalecimiento de la información administrativa y otras informaciones, promoviendo una mayor armonización de la información, la recolección regular de información fundamental socio-económica, de salud y de nutrición; y el desarrollo de estándares mínimos de información.

Se señala también la necesidad de mejorar la coordinación de la información a través del apoyo tanto al Departamento Administrativo Nacional de Estadística<sup>24</sup> (DANE) como a la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública<sup>25</sup> (COINFO), asegurando que ambas las instancias tengan un rol importante en garantizar la calidad de la información que los ministerios, agencias y gobiernos territoriales proporcionan al SISMEG. Dichas medidas contribuirán para reducir los costos de las evaluaciones de impacto que se llevan a cabo bajo SINERGIA, ablandando el aumento de costos decurrente de la necesidad de informaciones más detalladas.

Sin embargo, para Jahir el progreso del SINERGIA “no depende solo de la creación de un sistema que proporcione información de buena calidad, sino también que la información sea utilizada intensivamente para apoyar una buena gobernabilidad y que el sistema pueda ser totalmente sostenible, es decir, un sistema que tenga condiciones de subsistir ante los cambios de gobierno y que éstos puedan seguir confiando en dicho sistema”. Estas condiciones deben servir como orientación para el continuo desarrollo del SINERGIA.

La usabilidad de la información depende del posicionamiento por parte da Presidencia, do DNP, da Hacienda e de los Ministerios sectoriales en promover la utilización de la información de seguimiento e evaluación producida por SINERGIA para 1) apoyar la toma de decisiones y políticas de desarrollo y planificación, a nivel nacional y ministerial; 2) para la rendición de cuentas social, colaborando para la transparencia de las acciones del Presidente ante la sociedad civil y el Congreso, así como la transparencia de las acciones de los ministerios ante el Presidente, así como para las actividades corrientes de la gestión gubernamental por los ministerios y otras entidades; 3) apoyar la planificación de DNP y de los ministerios sectoriales en la preparación de los planos nacionales de desarrollo .

Mientras tanto, hay cuatro usos potenciales de la información producida por SINERGIA que presentan bajo grado de utilización hasta ahora: 1) apoyar la asignación de recursos y la toma de decisiones en el presupuesto nacional; 2) garantizar la cohesión de la acción del gobierno alrededor

<sup>24</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Pertenece a la rama ejecutiva del estado colombiano, y tiene cerca de 60 años de experiencia. La entidad cumple con los más altos estándares de calidad y ofrece al país y al mundo más de 70 investigaciones de todos los sectores de la economía, industria, población, sector agropecuario y calidad de vida, entre otras.

<sup>25</sup> A Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de Información de la Administración Pública (COINFO) es la instancia coordinadora en la definición de estrategias y objetivos en el campo de los sistemas de información del sector público. Su propósito es la optimización de la calidad, la accesibilidad y el uso adecuado de la información producida por la institucionalidad del Estado Colombiano.

de aquellas prioridades de desarrollo; 3) ayudar a los ministerios sectoriales en sus políticas de desarrollo y su trabajo de planificación; 4) apoyar la actual gestión de actividades del gobierno por parte de los ministerios y agencias (McKay, 2006, p.23).

Sobre la actual forma de utilización de la información proporcionada por las evaluaciones, André-Noël Deubel<sup>26</sup> apunta que, “aunque la función central de las evaluaciones sea aportar insumos para la toma de decisión, inúmeros casos muestran que la toma de decisión no se realizó con base en las evaluaciones presentadas. Al contrario, parece ser que son los evaluadores, en sus comentarios y recomendaciones, quienes integran y legitiman en las decisiones ya tomadas”.

Esta condición de fragilidad de los vínculos establecidos ocasiona en una estrategia evaluativa sin la participación de los beneficiarios ni de los ejecutores de los programas y políticas desarrollados: “A evaluación corresponde a una visión tecnocrática y vertical. Ni siquiera los actores políticos toman decisiones apoyándose en las apreciaciones derivadas de las evaluaciones”.

Una estrategia para solucionar estos problemas pasa por someter al Comité Intersectorial el papel referente a consideración y decisión de las recomendaciones provenientes de las actividades evaluativas, asegurando su implementación a través de un seguimiento muy cercano.

Aun para Deubel, en lo que se refiere a la toma de decisiones acerca de un programa, aspectos como los impactos observados no son necesariamente los elementos más centrales para fundamentar una decisión. Se critica, así, “las evaluaciones que se basan en el siempre difícil y limitado foco del paradigma científico de la medición positivista, y en este caso con ninguna reflexión acerca de los valores. Se construye una imagen positiva de los programas únicamente con base en la ausencia de política alternativa, en un contexto de extrema pobreza en donde cualquier esfuerzo generará probablemente algún efecto positivo. Por lo tanto, en este marco, las políticas y programas siempre resultan legitimados por la ‘ciencia’ evaluativa”.

Basado en lo que fue expuesto aquí, tanto en el nivel estructural cuanto en la análisis crítica, el fortalecimiento de SINERGIA en dirección a una práctica evaluativa más consolidada pasa por la evolución de cinco factores: 1) consolidación de un único marco conceptual más claro; 2) la necesidad de dejar claro los roles y responsabilidades de las organizaciones que dan apoyo al SINERGIA; 3) mayor vinculación entre la planificación, el presupuesto y la evaluación; 4) mayor disponibilidad y frecuencia de datos; 5) mayor control de calidad de la información.

## Conclusiones

Ninguno de los gobiernos que haya creado un sistema de seguimiento y evaluación exitoso lo hizo con un modelo lineal, predecible, donde se considera toda la estructura y procesos evaluativos de una sola vez. El progreso es parte de un proceso paulatino que implica avanzar etapas de desarrollo sistemático, solucionando las inconsistencias y deficiencias que surgen en el camino. Los dos casos aquí analizados ejemplifican esto escenario: aún se encuentren consolidadamente institucionalizados, los sistemas de evaluación de México y Colombia se deparan con inmensos desafíos y retos que necesitan encontrar solución, como una mayor definición de las metodologías adoptadas y un mejor aprovechamiento de las informaciones obtenidas en favor de la retroalimentación de los programas y políticas públicas.

La siguiente tabla resume la descripción de la dinámica institucional en relación a los dos sistemas analizados, con el fin de permitir una visión clara al respecto de sus principales especificaciones y características. La categorización fue hecha con basa en las informaciones obtenidas a través del análisis de los informes oficiales y académicos, normativas y entrevistas con expertos.

Tabla 4: Análisis comparativo

	<i>CONEVAL (México)</i>	<i>SINERGIA (Colombia)</i>
1. <i>Ubicación</i>	Secretaría de Desarrollo Social	Departamento Nacional de Planeación

<sup>26</sup> Doctor en Ciencias Económicas y Sociales en la Université de Genève. Profesor Investigador de la Universidad Nacional de Colombia. Afiliado a Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación y Red Latinoamericana de Monitoreo y Evaluación.

2. <i>Motivación</i>	Medir la eficiencia de actividades y recursos utilizados en términos de generación de bienestar social	Mejorar el control político del Poder Ejecutivo y la rendición de cuentas social por parte del gobierno
3. <i>Tipos de evaluación</i>	Evaluación de desempeño	Evaluación de Impacto
4. <i>Fuentes de recursos</i>	Recursos propios	Múltiples fuentes
5. <i>Influencia de la evaluación en la revisión de programas y políticas públicas</i>	Bajo	Bajo
6. <i>Participación social en el actividad evaluativa</i>	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración de los autores, 2014.

Se observa, con base en la Tabla para Análisis Comparativo, que el CONEVAL, ubicado en la Secretaría de Desarrollo Social, tiene como objetivo “Medir la eficiencia de actividades y recursos utilizados en términos de generación de bienestar social”. Por otro lado el SINERGIA, que tiene su ubicación en el Departamento Nacional de Planeación, actúa con la misión de “Mejorar el control político del Poder Ejecutivo y la rendición de cuentas social por parte del gobierno”. Si percibe, así, una evidente influencia de la ubicación (1) de los dos sistemas de evaluación en la misión y direccionamiento de ambos los órganos, como expresado en sus motivaciones (2), así como con el tipo de evaluación (3) llevado a cabo, considerando el peso relativo de énfasis y abordajes.

Allá de la baja influencia de las recomendaciones oriundas de las evaluaciones en la revisión de programas y políticas públicas (5), se puede apuntar también que, aunque CONEVAL y SINERGIA tengan contribuido para la evolución de la cultura evaluativa en sus respectivos países, son instancias mucho más certificadoras que evaluadoras. Los relatos obtenidos señalan el bajo impacto de los sistemas de evaluación para el cumplimiento de los objetivos de los programas. Lo mismo se puede apuntar para la ausencia de canales de comunicación que hagan posible una participación social (6) activa de la población o de grupos sociales en la actividad evaluativa.

De esa forma, a modo de conclusión, es evidente que la evolución de los sistemas de evaluación hacia un mayor grado de institucionalización depende de una postura crítica de aprendizaje y retroalimentación, que favorezca la adecuación de los esfuerzos de mejoras de las condiciones, oportunidades y obstáculos que se presentan.

Tales condiciones, oportunidades y obstáculos no son específicos de una realidad nacional en particular, no pueden ni ser generalizados al gobierno como un todo, como si se tratara de un único bloque. Deben tomarse en cuenta las fortalezas y debilidades de cada ministerio y entidades en el campo de las fuerzas político-administrativas, así como la profundidad de su compromiso de fortalecer la transparencia y una mejor gestión orientada a los resultados.

## REFERENCIAS

- Acuña, C. H. y Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En: Navarro, Freddy, N. y Cantú, V. G. (Coords.). *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México, D.F.: M. A. Porrúa.
- Chelmsky, E. (1985). Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on their Relationship. *Evaluation Review*, 9, 438-508.
- Diario Oficial de la Federación (2004). *Ley General de desarrollo social*, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- (2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, México. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)
- (2011). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*, México. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Normateca/Paginas/Evaluacion.aspx>
- Jann, W. y Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. Fischer, F. et al. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. (pp. 43-62). Boca Raton, Estados Unidos: CRC Press.
- Durazo, I. A. S. y García, F. M. (2010). La evaluación de los programas públicos en México: una mirada crítica al CONEVAL. *Tribuna de Economía*, (857), 153-161.
- DNP (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Bogotá: Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/c40a73d3-baf9-4a26-8aad-81e3baa23bf5/Gu%C3%ADas%20Tipos%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>
- (2010). *15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA: Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*. Bogotá: Serie 1 – Evolución de SINERGIA y Evaluaciones en Administración del Estado. Disponible en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/colombia/c1.pdf>
- Kelly, G. y Muers, S. (2002). *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit - Cabinet Office. Disponible en: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public\\_value2.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf)
- Kusek, J. Z. y Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Result: Based Monitoring and Evaluation System*. Washington, Estados Unidos: The World Bank.
- McKay, K. (2006). *Diagnóstico del Sistema Nacional de S&E de Colombia: SINERGIA*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, N° 17. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Ocampo, J. A. (1996). Presentación. *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- ONU (1984). *Pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos y programas de desarrollo rural en países en desarrollo*, Roma, Italia: ONU.
- Paula, A. P. (2012). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV.
- Rainie, L. y Purcell, K. (2011). *How the public perceives community information systems*. Washington DC, Estados Unidos: Pew Internet Research Institute.
- Reyes, N. H. (2008). *Sistema de Monitoreo y Evaluación basado en resultados: Caso México*. Ciudad de México, México: CONEVAL. Disponible en: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/33922/NHernandez\\_Sis\\_Monitoreo\\_Evaluacion\\_basado\\_en\\_resultados\\_Mexico.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/33922/NHernandez_Sis_Monitoreo_Evaluacion_basado_en_resultados_Mexico.pdf)

- Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1989). *Evaluation: A systematic approach*. Michigan, Estados Unidos: Sage Publications.
- Stufflebeam, D. L. (2001). The Metaevaluation Imperative. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 183-209.
- Villanueva, L. F. A. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. Navarro, Freddy N. y Cantú, Vidal Garza (Coords.). *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México, D.F., México: M. A. Porrúa.

## **SOBRE LOS AUTORES**

***Bianor Scelza Cavalcanti:*** Ph.D. en Public Administration and Policy por la Virginia Polytechnic Institute and State University. Director Internacional de la Fundação Getulio Vargas, vicepresidente para América Latina y el Caribe de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración y Coordinador del Grupo Latinoamericano de Administración Pública.

***Guilherme Ramon Garcia Marques:*** Politólogo por la Fundação Getulio Vargas. Máster en Economía Política Internacional por la Universidade Federal do Rio de Janeiro (disertación en curso). Analista Académico de la Directoría Internacional de la Fundação Getulio Vargas. Miembro de la Red de Jóvenes Líderes de la UNASUR por un Desarrollo Integral y para la Integración Regional.



# Percepción, jóvenes rurales y riesgo: una exploración a partir de su vida cotidiana

María Fernanda Ibáñez Rodríguez, Universidad de Colima, México  
Aideé C. Arellano Ceballos, Universidad de Colima, México

**Resumen:** El presente trabajo se desprende del proyecto "Riesgo y vulnerabilidad en los jóvenes colimenses: un análisis cualitativo desde su vida cotidiana", el cual busca analizar las condiciones de riesgo y vulnerabilidad a la que se enfrentan los jóvenes colimenses en su vida cotidiana con el fin de generar información útil que pueda contribuir a mejorar la calidad de vida de los jóvenes, así como crear un sistema de indicadores y un marco referencial del riesgo en el contexto urbano y rural del estado de Colima (México). Lo que aquí presentamos es específicamente lo que corresponde a ¿Cuál es la percepción que los jóvenes rurales tienen del riesgo? y ¿Qué experiencias han tenido con el riesgo? Lo que corresponde a la parte exploratoria del proyecto.

**Palabras clave:** percepción, jóvenes rurales, riesgo

**Abstract:** This work which is part of the project "Risk and vulnerability in young Colima: a qualitative analysis from their everyday life" which analyzes the conditions of risk and vulnerability that young people in Colima faces in their daily life with the purpose to generate useful information to help to improve the quality of life of young people and create a system of indicators and a framework of risk in the urban and rural context of Colima (Mexico). We present here specifically what corresponds to which is the perception that rural youth have about risk? and What experiences have they had with risk? This corresponds to the exploratory part of the project.

**Keywords:** Perception, Rural Youth, Risk

## Introducción

El riesgo real es el objeto de investigación de la ciencia natural, el riesgo percibido lo es de la ciencia social, tal como lo afirma Thompson (1990).

Las investigaciones más recientes enfatizan que las diferencias sociales y culturales son evidentes en las aseveraciones sobre riesgo; entre ellas, identifican desigualdades surgidas de diferenciales de poder, es decir, quién tiene más poder y ventajas socioeconómicas es menos propenso a ver el mundo como un lugar peligroso (González, Arellano y Pérez, 2005).

Desde este punto de vista puede deducirse que una persona cuyo entorno social es dentro de una zona no urbanizada, no tiene el mismo referente de riesgo que una persona que se ha desenvuelto en un ambiente donde tiene acceso a servicios de salud, instalaciones y recursos que le aseguran bienestar y una mejor calidad de vida.

Es de vital importancia tener en cuenta que la evaluación del riesgo y la disposición a aceptarlo no es solo un problema psíquico sino, sobre todo, un problema social (Luhmann, 2006). La población que vive en zonas rurales presenta serios problemas ambientales, necesidades económicas y difíciles condiciones de marginación sociocultural: elevadas tasas de migración, falta de oportunidades de empleo bien remunerado, baja calidad educativa, ausencia de espacios de recreación, influencia inadecuada de medios masivos de comunicación, incremento de adicciones, aumento de enfermedades de transmisión sexual y un alto número de embarazos prematuros (Lemos, 1996).

El riesgo y la *responsabilidad* están intrínsecamente relacionados (...) el riesgo induce control, de modo que cuando mayor el riesgo, mayor la necesidad de controlabilidad (Beck, 2002). Y ¿cómo reaccionan los jóvenes rurales ante esta situación?



En este trabajo, como ya se señaló, se desprende del proyecto “Riesgo y vulnerabilidad en los jóvenes colimenses: un análisis cualitativo desde su vida cotidiana”, analizaremos ¿Cuál es la percepción que los jóvenes rurales tienen del riesgo? y ¿Qué experiencias han tenido con el riesgo? La finalidad será generar información que contribuya a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los jóvenes rurales en el estado de Colima.

El trabajo está organizado en cuatro apartados, en el primero se explican tres categorías claves para comprender nuestro objeto de estudio: percepción, jóvenes rurales y riesgo. El segundo describe la estrategia metodológica que se siguió para generar la evidencia empírica. El tercero presenta los hallazgos y en el cuarto apartado se hacen algunas reflexiones finales.

## De la comprensión teórica de percepción, jóvenes rurales y riesgo

Para lograr una comprensión teórica del objeto de estudio partimos de explicar las tres categorías clave que lo conforman: riesgo, percepción, y joven rural. Para ello, en cada categoría partimos de una definición básica y una definición académica sustentada en una investigación, para posteriormente conceptualizar cómo entenderemos nuestras categorías ya establecidas.

La primera categoría es riesgo. El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra como “*contingencia o proximidad de un daño*”, es decir, cualquier suceso que esté próximo a atentar con la estabilidad no sólo física, sino también psicológica y material, puede considerársele riesgo. El riesgo se orienta siempre en un futuro anclado en la incertidumbre (Korstanje, 2010), en términos de Giddens (2000), la idea de riesgo “sólo alcanza un uso extendido en una sociedad orientada hacia el futuro”, ya que “supone una sociedad que trata activamente de romper con su pasado -la característica fundamental de la civilización industrial moderna-” (p. 117).

Existe una idea de pensar en el riesgo como percibido individualmente (como lo ha expuesto la psicología cognitiva) mientras por el otro, los antropólogos y sociólogos modernos han sugerido en el riesgo un factor cultural. Muchos son los argumentos de que “no existe ninguna conducta libre de riesgo”, pero... ¿el riesgo es percibido como tal? ¿Qué factores influyen en el concepto que se tiene de riesgo y cómo se actúa previo a él? Por lo demás, el riesgo es en cuanto a sí mismo siempre percibido, por lo tanto, no existen peligros no percibidos convertidos en riesgo. Luhmann (2006) asegura que “no existe absoluta seguridad” – los riesgos son inevitables cuando tomamos decisiones. Además, Luhmann analiza que en un determinado contexto los individuos subestiman generalmente los riesgos (digamos que porque siempre les ha ido bien y sobreestiman la propia capacidad de control de situaciones no vividas, y subestiman al mismo tiempo los posibles daños).

En su obra *La sociedad del riesgo global*, Ulrich Beck (2003) plantea que el mundo moderno “incrementa el ritmo de su desarrollo tecnológico la diferencia entre dos mundos: el del lenguaje de los riesgos cuantificables, en cuyo ámbito pensamos y actuamos, y el de la inseguridad no cuantificable, que también estamos creando” (p.16).

Es por esto que es tan importante tener en cuenta los factores socioculturales, así como la experiencia personal de cada individuo si se quiere tener un concepto más acertado acerca de la percepción de riesgo que el propio individuo pueda tener. Así, en este trabajo entendemos por riesgo a todo aquel peligro previamente identificado como tal.

Por su parte, la percepción en el Diccionario de la Real Academia Española se define como “*sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos*”.

Vargas (1994) explica que “la percepción es biocultural porque, por un lado, depende de los estímulos físicos y sensaciones involucrados y, por otro lado, de la selección y organización de dichos estímulos y sensaciones” (p. 47). En este mismo sentido, la autora menciona que las experiencias sensoriales se interpretan y adquieren significado moldeadas por pautas culturales e ideológicas aprendidas desde la infancia:

La percepción depende de la ordenación, clasificación y elaboración de sistemas de categorías con los que se comparan los estímulos que el sujeto recibe, pues conforman los referentes conceptuales a través de los cuales se identifican con las nuevas experiencias sensoriales transformándolas en eventos reconocibles y comprensibles dentro de la concepción colectiva de la realidad (Vargas, 1994, p.48).

Mediante estos referentes que el sujeto aprende, se conforman nuevas evidencias a partir de las cuales las sensaciones que este experimenta adquieren significado al ser interpretadas e identificadas como las características de las cosas, de acuerdo con las sensaciones de objetos y eventos conocidos con anterioridad. Este proceso a través del cual se forman las estructuras perceptuales se realiza a través del aprendizaje que se obtiene de la socialización del individuo dentro de su medio ambiente, de manera implícita y simbólica en donde median las pautas.

Otro de los conceptos importantes de comprender teóricamente es el de juventud. A través de los años los esquemas de juventud han ido evolucionando. El término es definido por el Diccionario de la Real Academia Española como la *edad que se sitúa entre la infancia y la edad adulta*; a su vez se le han asignado sinónimos tales como *energía, vigor y frescura*. Existen diversos factores que han favorecido para el desarrollo de la juventud como un grupo social definido, así como el establecimiento de qué edad a qué edad se es considerado joven, destacando la regulación del acceso al mercado laboral y de las condiciones de trabajo de niños y adolescentes; y entre otros, la regulación del derecho de voto.

A pesar de los esfuerzos por delimitar, el concepto de juventud es muy difícil de precisar; Bourdieu (2002) dice que la palabra juventud no es más que eso, una palabra con muchas connotaciones y con una riqueza inmensa. El concepto, de por sí complicado, es considerado por otros autores de maneras distintas al momento de colocar rango de edades. Algunas instancias consideran que el periodo de la juventud es de los 12 a los 29 años. De los 12 a los 18 los llaman jóvenes menores y de los 18 a los 29 jóvenes mayores. Incluso, hay quienes consideran que de los 12 a los 15 años son adolescentes, una etapa previa a ser considerado joven, y de los 15 a los 29 ya se les considera dentro de la etapa de la juventud.

En efecto, identificar a los jóvenes como sujetos y actores sociales parte de reconocer en ellos sus intereses, motivaciones, gustos, necesidades y habilidades; lo que permite determinar las características propias a este periodo de la vida, además de diferenciarlos de otros grupos poblacionales.

Los procesos de construcción de identidad y de socialización que viven los jóvenes están determinados por las condiciones políticas, económicas y culturales del momento. La caracterización de los jóvenes está estrechamente relacionada con el contexto en el que se desenvuelven. Contexto que a su vez está determinado por circunstancias coyunturales (históricas, políticas, económicas y culturales) y por factores específicos relacionados con los jóvenes (género, generación, expresiones artísticas y prácticas cotidianas), de esta manera, hay que entender que el contexto determina las formas de agrupación y las prácticas cotidianas más frecuentes en los jóvenes a partir de las cuales expresan su forma de actuar, pensar y comunicarse. Es decir, existe una gran diferencia entre las concepciones del mundo y formas de vivir entre los jóvenes urbanos y los jóvenes rurales.

En México, la medición de lo rural para la política pública, y en algunos casos en la investigación, se basa en gran medida en la práctica censal. Según la FAO (Food and Agriculture Organization), la definición de área rural debe satisfacer dos criterios, uno está relacionado con el lugar de residencia y patrón de ocupación de la tierra, y el otro, con el tipo de trabajo que realizan sus residentes. Así pues, el área rural es un espacio abierto con baja densidad de población, una elevada proporción de espacio no habitado y la tierra se destina a la producción primaria. Asimismo, sus residentes dependen en gran medida de las actividades primarias de producción. Podemos identificar tres como las características principales y coincidentes entre las diversas definiciones de población rural:

- a) Predominan los usos de suelo extensivos (en el pasado y presente atribuible a la actividad agropecuaria y silvícola).
- b) Existen asentamientos pequeños y de orden bajo, los cuales presentan una relación fuerte entre la construcción y el paisaje extenso, y son considerados rurales por la mayoría de sus residentes.
- c) Se desarrolla una forma de vida caracterizada por una identidad basada en las cualidades o atributos del medio natural y un comportamiento asociado al paisaje del campo.

La producción campesina significa una forma de uso de los factores de producción (tierra, trabajo y medios de producción). El joven rural se interpreta como un sujeto social al servicio del desarrollo del capitalismo industrial a través de la producción en el campo. A partir de su estudio de la

construcción social de la juventud en las sociedades rurales europeas, Feixa (2004) afirma que la juventud era una etapa de la vida relativa de dependencia económica y social. Aun cuando constituyeran parte fundamental de la fuerza del trabajo de las unidades productivas, los jóvenes no gozaban de prestigio de poder, una vez que éstos se mantenían subordinados al jefe de la familia e insertos.

Sin embargo, los *jóvenes rurales* enfrentan una nueva realidad como consecuencia de la dualidad campo-ciudad —que fue característica del debate en las ciencias sociales décadas atrás—, de tal forma que lo rural ya no debe entenderse únicamente a partir del predominio de actividades primarias, y tampoco el territorio urbano debe quedar limitado solo al ámbito del desarrollo de las actividades industriales y de la transformación.

Por estas razones y debido a las características del entorno y estilo de vida de los jóvenes rurales de entre 15 y 29 años de edad del estado de Colima, despierta nuestro interés por conocer y analizar la percepción que ellos tienen de riesgo.

## De la estrategia metodológica

En este apartado queremos abordar la metodología utilizada, así como las técnicas que facilitaron los datos de nuestro interés, además de dejar en claro cuál fue nuestra herramienta y cómo la empleamos.

La estrategia para responder nuestro objetivo fue de corte cualitativo. Taylor y Bogdan (1986: 20) consideran, en un sentido amplio la investigación cualitativa como “aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” dando pie así a la interpretación y análisis del investigador.

Obtuvimos la información a través de la etnografía con el uso de la “observación”, la “entrevista” y las “redes semánticas naturales”. Nuestras herramientas fueron la guía de observación, la guía de preguntas y el cuestionario.

A continuación se explican las técnicas elegidas, no sin antes señalar que las técnicas de investigación son “un conjunto de reglas, operacionales o procedimientos específicos que guían la construcción y el manejo de los instrumentos de recolección y análisis de datos” (Rojas, 1989: 178).

A través de la observación, analizamos el entorno de los jóvenes en las zonas rurales así como describimos en qué espacios son en los que se desenvuelven, cómo actúan y cómo se expresan. Para Bunge (1998) la observación es la técnica más importante puesto que se agudizan los sentidos. Esta técnica consiste en el registro del comportamiento de conductas manifestadas. Aquí también aplicamos nuestra percepción. Se registra con objetividad con la finalidad de explicar el mundo exterior de nuestro objeto de estudio: los jóvenes rurales.

Como soporte utilizamos la entrevista, Galicia (1976) explica que la entrevista “es una forma de comunicación interpersonal que tiene por objeto proporcionar o recibir información (...)”, misma información que nos fue útil para crear una propia percepción de los jóvenes rurales y su entorno, dándonos pauta para explicar y reflexionar acerca de por qué piensa de tal forma.

Aproximarse al estudio del significado de manera natural, es decir, directamente con los individuos evitando la utilización de taxonomías artificiales creadas por los investigadores (Valdez, 1998, p.65).

¿Por qué las redes semánticas naturales? Arellano (2013) puntualiza la siguiente reflexión:

El lenguaje es la característica humana por la que se crea la cultura y los significados compartidos (sociales). De ahí que analizar los productos derivados de esa gran convención que es el lenguaje, permita a los científicos sociales y de las humanidades, referir a significados individuales pero también a significados compartidos (sociales) inspirados por la realidad interna o externa al sujeto. Es en este sentido, que la técnica de Redes Semánticas Naturales (RSN) nos ayuda a conocer el significado social respecto a un objeto o sujeto estudiado (Arellano, 2013, p.3).

Además, las Redes Semánticas Naturales dialogan con diferentes ciencias, a partir de esta técnica podemos explicar “los mecanismos de selección de los significados, las palabras, los conceptos

o las imágenes con las que los sujetos relacionan a los objetos” (Zermeño, Arellano y Vázquez, 2005: 307), en este caso la palabra riesgo.

La herramienta utilizada fue el cuestionario, el cual nos permitió recuperar los significados sociales (percepción) que ellos tienen respecto a analizar nuestro objeto de estudio: la percepción del riesgo en jóvenes rurales de Colima.

### ***Trabajo de campo***

El trabajo de campo consistió en ir a los seis municipios rurales del estado de Colima: Armería, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán y Minatitlán. Conforme se andaba en el municipio, se llevaba registro de los detalles observados en la comunidad. Los jóvenes que fueron seleccionados para aplicarles el cuestionario se encontraron en su mayoría caminando por la plaza o los alrededores de la misma. El acercamiento con los jóvenes fue de manera personal, una vez que como investigadoras nos presentamos y se había explicado el motivo y la finalidad de nuestro estudio, se procedía a entregarles el cuestionario, el cual fue autoaplicable. De manera aleatoria se eligió al candidato a entrevistar. La entrevista consistía en preguntar “¿qué experiencia personal has tenido con el riesgo?” o “¿en qué situación en tu vida te has sentido vulnerable?” – con este detonador discursivo el joven platicaba en 3 a 5 minutos una experiencia pasada donde haya detectado peligro y se haya sentido en riesgo.

### ***Sistematización de la información***

Para la sistematización de los cuestionarios se diseñó una base de datos en el programa *Microsoft Excel* ya que es la manera más eficiente de organizar la información. Nuestro cuestionario tenía 3 apartados:

1. Datos generales del joven, que contenía datos personales como nombre, sexo, edad, ocupación, estado civil, colonia, localidad, municipio y ciudad de origen.
2. Palabras asociadas con riesgo, donde el joven colocaba cinco palabras que asociaba con la palabra estímulo, según el valor de importancia que ellos mismos asignaron.
3. Definición elaborada por el joven sobre *riesgo*.

Una vez diseñada la base de datos, en el apartado de las palabras asociadas con riesgo, se asigna un valor a cada palabra definidora de acuerdo al lugar otorgado por el joven. Se utilizó una escala donde el valor más alto (10) fue para las palabras que el sujeto identificó con más relación a la palabra *riesgo* y el valor menor (6) para las menos relacionadas.

Dentro de la normalización, la cual consiste en agrupar en una misma palabra los sinónimos, plurales, singulares y aquellas que bajo el criterio del investigador se identifica que van en el mismo sentido; la herramienta que el programa de *Microsoft Excel* ofrece para una revisión más rápida es *Ordenar y filtrar* lo que facilita el orden de la información obtenida a partir de la captura.

Con la normalización hecha, se procede a la jerarquización de las palabras definidores de acuerdo al valor semántico o la frecuencia. La estrategia para analizar la información consiste en obtener los cuatro valores principales que se utilizan en redes semánticas: valor J, valor M, conjunto SAM y valor FMG.

El valor J se refiere al total de palabras definidoras diferentes que se obtuvieron. El valor M es el valor semántico, es decir, el valor que se asignó a cada palabra definidora de acuerdo al lugar otorgado por el joven, el conjunto SAM es el grupo de palabras con los puntajes más altos (en este caso las diez primeras de la lista) y el valor FMG expresa la distancia que hay entre cada una de las palabras definidoras con relación a la que está en primer lugar.

Respecto a las entrevistas, se transcribió cada una de las aplicadas en los seis municipios rurales del estado de Colima, esto con la finalidad de agilizar la sustracción de información referente a qué experiencias personales han tenido los jóvenes con el riesgo. Una vez transcritas, se clasificó según el tipo de riesgo: antropogénico, geológico o hidrometeorológico. Las respuestas serán analizadas en el apartado 3.3 del presente trabajo.

Y finalmente, la sistematización de la observación se realizó transcribiendo en *Word* las notas que se hicieron en el diario de campo, posteriormente se clasificaron por categorías, esto para que se facilitara cruzar la información con la que se obtuvo mediante los cuestionarios y las entrevistas.

### *Análisis de la información*

Para llevar a cabo el análisis de nuestra información, se utilizó el análisis del discurso que significa la comprensión e interpretación de “textos producidos por alguien en situación interpersonal (Ortí, 2003). El análisis puede hacerse a las diversas fuentes existentes, como es en esta ocasión a la entrevista semi-estructurada aplicada a los jóvenes rurales del estado de Colima.

Para hacer análisis a las Redes Semánticas Naturales, fue necesario clasificar los conceptos. Es el investigador quien otorga significado a los resultados de la investigación, por esto se recogió y organizó la información en categorías. Estas categorías y subcategorías surgen del levantamiento de referencias que los jóvenes rurales del estado de Colima tienen respecto a riesgo a partir de propia experiencia.

### **Percepción, jóvenes rurales y riesgo: Una exploración a partir de su vida cotidiana**

En este apartado finalmente se exponen los resultados. Se hizo una clasificación de la información organizándose en el perfil de los jóvenes estudiados, posterior a esto, se esquematizó la percepción social del riesgo en el conjunto SAM, de allí se realizó una categorización para exponer las distintas vertientes de percepción y en el último apartado se citan las experiencias de los jóvenes con el riesgo.

### *Características geográficas y perfil de los jóvenes estudiados*

Ubicaremos primeramente el contexto geográfico del estado de Colima:

El estado de Colima se encuentra localizado en las siguientes coordenadas geográficas: al norte 19°31', al sur 18°41'; con una latitud este 103°29', y al oeste una longitud de 104°41'. Su extensión representa el 0.3% de la superficie del país. Colinda al norte con Jalisco, al este con Jalisco y Michoacán, al sur con Michoacán y el océano Pacífico, y al oeste con el océano Pacífico y Jalisco.

Se cuenta con un Volcán de Fuego que alcanza una altura de 3,860 m sobre el nivel del mar y junto con el Nevado de Colima (4,330 msnm) forma parte de un complejo volcánico situado entre los estados de Colima (municipios de Comala y Cuauhtémoc) y Jalisco (municipios de Tuxpan, Zapotitlán y Tonila).

Figura 1: Ubicación del estado de Colima en la República Mexicana



Fuente: Extraído del portal <http://periodismoaudaz.com.mx>, 2014.

Los municipios en zona rural del estado de Colima son: Armería, Comala, Coquimatlán, Cuahtémoc, Ixtlahuacán y Minatitlán. A continuación se presenta un mapa donde se marca con una estrella dichos municipios.

Figura 2: Municipios en zona rural del estado de Colima

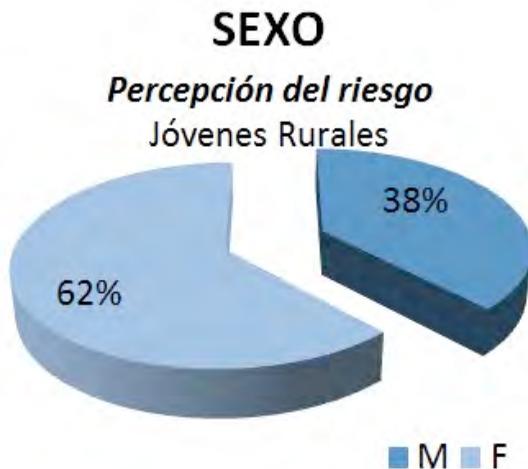


Fuente: Extraído del portal <http://ciapacov.gob.mx>, 2014.

Cuatro fueron los aspectos que elegimos para describir el perfil de los jóvenes rurales: sexo, edad, estado civil y ocupación.

Del total de los 58 jóvenes estudiados, 36 son mujeres (62%) y 22 son hombres (38%), tal como se muestra en la siguiente gráfica:

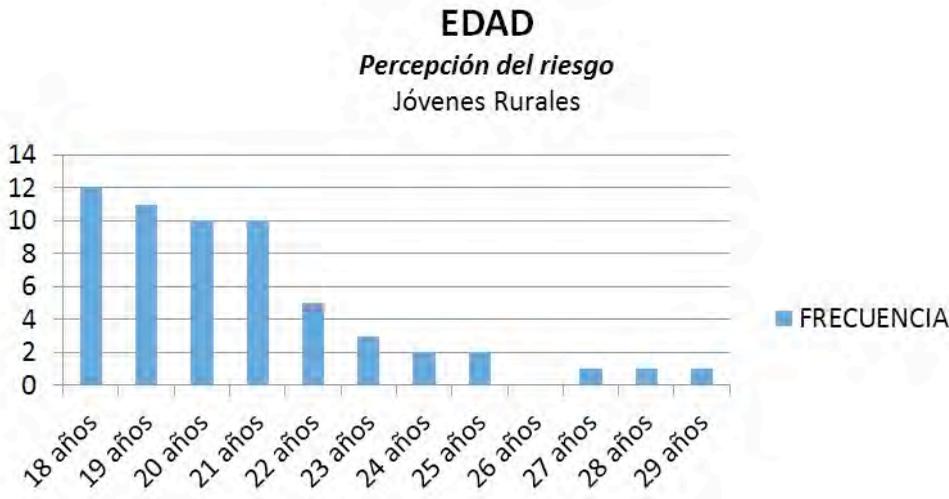
Gráfica 1: Porcentaje de sexo de los jóvenes



Fuente: Elaboración propia, 2014.

A continuación se muestra la tabla de la frecuencia de edad de los jóvenes:

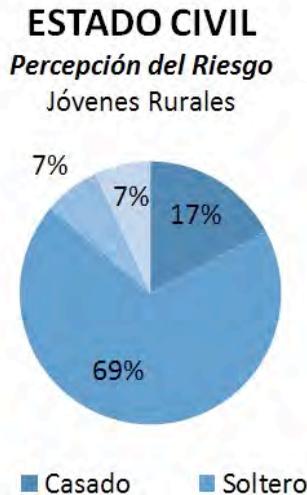
Gráfica 2: Edad de los jóvenes



Fuente: Elaboración propia, 2014.

El estado civil es otro factor que configura y es influencia en gran medida de las actividades a realizar por los jóvenes rurales. Obtuvimos tres respuestas dentro de este rubro, teniendo mayor frecuencia aquellas personas solteras: 40 de los 58 jóvenes (69%); en segundo lugar los jóvenes casados (17%) y en tercer lugar aquellos en unión libre (7%). También se dieron casos en los que el joven decidió omitir su estado civil y no contestó (7%).

Gráfica 3: Estado civil de los jóvenes



Fuente: Elaboración propia, 2014.

Por último, otro de los aspectos importantes que tiene influencia en las características de los jóvenes rurales es su ocupación. El contexto en el que se desenvuelven es clave de las diversas actividades que los jóvenes realizan dado que, a diferencia de las zonas urbanas, destacan actividades tales como arar el campo, ser ganadero o campesino, exportar los frutos del campo o ser ama de casa. Los jóvenes rurales no desempeñan trabajos profesionales sino empleos informales lo cual

tiene como consecuencia la escasa oportunidad de tener un ingreso económico estable que les garantice un estilo de vida con calidad. Como se muestra en la próxima tabla, entre las principales actividades que realizan en su vida cotidiana, se encuentran: estudiante, ama de casa, empleada, ganadero.

Tabla 1: Ocupación de los jóvenes

OCUPACION	FRECUENCIA
Ama de casa	8
Asistente educativo	1
Barista	1
Campesino	2
Chafer	1
Comerciante	1
Empleada	5
Empleada de casa	2
Empleada y estudiante	2
Enfermera general	1
Estilista	1
Estudiante	23
Ganadero	3
Guardia de seguridad	1
Maestra	1
Obrero	2
SD	2
Secretaria	1
	58

Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Percepción social del riesgo**

Respecto a la percepción social del riesgo en los jóvenes rurales colimenses tenemos en el conjunto SAM, -la lista de las 10 palabras definidoras con mayor puntaje-, el riesgo está asociado en primer lugar con las adicciones, seguido del peligro, los accidentes, la sensación de miedo, el daño físico, las enfermedades, la muerte, las caídas, los secuestros y por último la violencia.

Tabla 2: Conjunto SAM

CONJUNTO SAM DE RIESGO					
	PALABRA DEFINIDORA	FRECUENCIA	VALOR SEMÁNTICO	VALOR FMG	VALOR G
1	Adicciones	49	405	100%	0%
2	Peligro	27	248	61.23	38.77
3	Accidente	22	182	44.94	55.06
4	Miedo	20	150	37.04	62.96
5	Daño físico	13	108	26.67	73.33
6	Enfermedades	14	107	26.42	73.58
7	Muerte	11	95	23.46	76.54
8	Caídas	8	69	17.04	82.96
9	Secuestros	8	62	15.31	84.69
10	Violencia	7	57	14.07	85.93
					Valor J= 109

Fuente: Elaboración propia, 2014.

Otra lectura de los resultados que requiere de un análisis más fino de los significados que los jóvenes rurales asocian a *riesgo* se realizó a través de la clasificación de los 353 conceptos que los jóvenes rurales dijeron por categorías.

A continuación se representa a manera de infografía el porcentaje de la representación social de riesgo de los jóvenes rurales Colimenses:

Figura 1: Percepción social del riesgo de jóvenes rurales colimenses



Fuente: Elaboración propia, 2014.

En primer lugar tenemos la categoría *Riesgos en la salud* (21.10%) donde se incluyen todos los significados en los cuales se manifiesta un factor que altera el bienestar psicosocial del individuo como lo es: drogadicción, alcoholismo, tabaquismo, enfermedades, aborto e intoxicación. Al ser la categoría que obtiene mayor puntaje podemos darnos cuenta de cómo los jóvenes rurales tienen presente que las adicciones y el consumo de sustancias ilícitas genera un riesgo, sin embargo el estado de Colima ocupa uno de los primeros lugares en consumo de drogas, diciéndonos esto que los jóvenes están conscientes del riesgo y sin embargo no dejan de consumir estas sustancias.

En la categoría *Riesgos en la comunidad* (16.47%), se concentran aquellos significados asociados a: delincuencia, violencia, robos, asaltos, discriminación, narcotráfico, violación, secuestro, vandalismo, mala influencia, mentiras, calle, injusticia, corrupción, fiesta, convivencia, enemistades, exclusión, infracción, trata de blancas, bullying, explotación, extorsión, pandillerismo, y trata de personas. Como podemos observar, para los jóvenes la violencia y sus diferentes modalidades es una preocupación latente pues también están conscientes de que aunque su entorno no esté del todo urbanizado, con una amplia gama de lugares a los que puedan acudir por diversos motivos como estudio, trabajo, deporte, diversión o esparcimiento, no les exenta de la vulnerabilidad psicológica, emocional o física de experimentar alguno de los hechos a los que hacen referencia mencionados con anterioridad dentro de esta categoría.

*Consecuencias negativas* con un 14.16% conforma la categoría donde se toman en cuenta significados como: peligro, fracaso, consecuencias, decisiones y problemas. Se deduce que los jóvenes perciben como riesgo aquellas situaciones en las cuales se afecta negativamente su entorno en consecuencia de sus decisiones causándoles problemas, poniéndolos en peligro u orillándolos al peligro.

Para conformar la categoría *Situaciones y/o experiencias que generan un riesgo* (12.72%) tenemos como significados relacionados con: accidente, muerte, peleas, pérdida familiar, vida, extraviarte,

noviazgo y viajar. Por medio de estos referentes nos damos cuenta de las ocho situaciones o experiencias en las que el joven tiene más presente e identifica que puede hacerse presente algún tipo de riesgo.

Con 12.14% tenemos la categoría denominada *Consecuencias emocionales* donde se incluyeron los significados que se asocian con una alteración innata al estado de ánimo que implica una reacción a la situación en la que se encuentra el joven, y que tienen una función adaptativa del medio ambiente en el que éste se desenvuelve, tales como: miedo, inseguridad, desconfianza, nervios, preocupación; adrenalina entendida como euforia, confianza, decepción, desamor, agobiarme, felicidad, horror, amor y estrés. Es evidente que el joven tiene presente las emociones que experimenta al sentirse en riesgo, es importante que sepa detectarlas. Además, se debe tener en cuenta que los jóvenes rurales ya han experimentado por lo menos uno de los tres tipos de riesgos que existe, el riesgo geológico, puesto que en Colima los sismos están a la orden del día, además de que por su contexto rural se vuelven más vulnerables por las condiciones en las que viven. Por ello es fácil evocar a las emociones que se generan al sentirse en riesgo.

Construimos la categoría *Consecuencias físicas* (6.07%) con definiciones que implican un riesgo para el cuerpo humano: daño físico y caídas. Los jóvenes rurales realizan actividades que puedan ocasionar los daños en su fisonomía y aunque están conscientes de ello, son actividades que siguen llevando a cabo.

En la categoría *Consecuencias socio-culturales* (4.62%) están incluidos los significados que hacen referencia a cualquier proceso o fenómeno que tenga que ver exclusivamente con las realizaciones humanas que puedan servir tanto para organizar la vida comunitaria como para darle significado a la misma, así como situaciones que tienen que ver con cómo interactúan las personas entre sí mismas, con el medio ambiente y con otras sociedades. Aquí se incluyen los significados: falta de respeto, maltrato y maltrato familiar. En esta categoría se puede observar que los jóvenes pueden encontrar situaciones riesgosas en estas tres acciones que implican las relaciones humanas en su comunidad.

En la categoría *Reproducción y vida sexual* (2.89%) engloba los términos que generan un riesgo en los ámbitos de la sexualidad de los encuestados y que afectan el bienestar físico, mental y social en la salud reproductiva de la persona cómo lo es el: violencia sexual, sexo y embarazo.

La categoría *Educación y empleo* (2.02%) representa aquellos significados que impliquen situaciones dentro del entorno laboral y académico, lugares que representan oportunidades en la calidad de vida de los jóvenes desde la perspectiva de desarrollo y que posibilita que ellos adquieran aptitudes y que generen ingresos, podemos encontrar significados agrupados en esta categoría como: desempleo, no terminar la escuela y trabajo. Como podemos notar aquí los jóvenes estudiados en el municipio encuentran riesgosos los casos de no tener un empleo y desertar de la escuela ya que esto implica que su calidad de vida no genere un mejor desarrollo en el ámbito económico pues cada situación que los aleje de un ingreso monetario es para ellos truncar el proceso de alcanzar una meta que es importante para su bienestar personal.

Dentro de la categoría *Estados de vulnerabilidad* (2.02%) encontramos: inocencia, debilidad, contundencia, inspiración, rendimiento y oscuridad. Esto tiene que ver con cuál es para los jóvenes rurales el estado en que más fácilmente se presenta una oportunidad para exponerse a un daño, por ejemplo en el caso de la debilidad, la cual se define por la RAE como “Falta de vigor o fuerza física”, entendemos que cuando alguien se encuentra en una situación en la cual no puede hacer uso de todas sus facultades se ve frente a una vulnerabilidad mayor y por lo tanto está mayormente expuesto a un riesgo.

Dentro de la categoría *Desastres* (1.73%), encontramos el mismo concepto de desastre además de: derrumbes, temblor y tormenta. Todos ellos asociados a eventos que tienen una repercusión desagradable. Tomando en cuenta que la RAE define la palabra desastre de la siguiente manera: “Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable.” nos percatamos que los jóvenes están conscientes de los riesgos de tipo geológico a los que están expuestos debido a la ubicación del estado.

La categoría *Conductas personales* (1.45%) incorpora los términos: atrevido, libertinaje y rebeldía. Entendiendo por conducta la definición que nos proporciona la RAE la cual nos dice que es la “Manera con que los hombres se comportan en su vida y acciones”, los jóvenes consideran que una conducta poco prudente los expone a un riesgo y los vuelve vulnerables.

Englobamos en la categoría *Consecuencias materiales* (1.45%) conceptos de pérdida material: incendios y falta de recursos. El hecho de encontrarnos con estas palabras en la percepción del ries-

go nos dice que los jóvenes interpretan el riesgo como un estado de pérdida que afecta a los recursos materiales con los que cuentan.

La categoría *Actitudes hacia el riesgo* (1.16%) agrupa los significados que tienen que ver con la manera en que los jóvenes creen que estarán mayormente expuestos a un riesgo, es decir, lo que ellos consideran que influye a la hora de saber si una acción o actitud será perjudicial para ellos o no, ya que esta vendrá acompañada de un castigo o una situación que los afecte negativamente. Los conceptos designados a esta categoría fueron: malas decisiones, malas influencias, algo que no se debe de hacer y malo.

En la categoría *Actores sociales* (0.87%) se incluyen los conceptos: familia y gobierno. Para los jóvenes estudiados en las situaciones de riesgo se hace más evidente la participación de algunos actores, desde los afectados por la situación de riesgo como la familia, hasta los que generan en ellos el estar alertas y con la conciencia de que estos actores pueden generar un daño como lo es el gobierno.

Aunque con bajo porcentaje, la categoría *Acciones para evitar el riesgo* (0.87%) engloba los conceptos precaución, prevención y buscar. Con estos conceptos presentes en la percepción de los jóvenes rurales nos damos cuenta de que no existe una cultura preventiva contundente, que brinde la posibilidad de actuar y estar preparados para una situación de riesgo. Si bien en algunos jóvenes está presente la posibilidad de “evitar” un riesgo, resulta que estos jóvenes son minoría.

Y para finalizar, en la categoría *Tecnologías* (0.29%), únicamente se tiene contemplado el concepto “internet”, tomando en cuenta que las tecnologías son herramientas que facilitan la vida del individuo dentro de su entorno, aunque esta categoría esté con muy poco porcentaje nos dice que los jóvenes tienen presente que el uso del internet representa un riesgo.

### ***Experiencias con el riesgo***

En este apartado se cita la información que los jóvenes de los diferentes municipios rurales del estado de Colima compartieron en la entrevista respecto a su experiencia con el riesgo. Las respuestas se han clasificado según el tipo de riesgo: geológico, hidrometeorológico o antropogénico. A continuación se da una breve explicación sobre cada tipo de riesgo:

- Los riesgos geológicos son consecuencia de la morfología de cada región, factores que dan a conocer la dinámica interna y externa; procesos que ponen en riesgo a los humanos y el medio ambiente que los rodea (Maciel, 2005). La sismicidad y las erupciones volcánicas son eventos geológicos.
- Los peligros hidrometeorológicos son provocados por sucesos hidrológicos y meteorológicos, por ejemplo: huracanes e inundaciones. El estado de Colima es afectado por varios tipos de fenómenos hidrometeorológicos que pueden provocar pérdidas humanas o materiales de importancia. (Solano y Ventura, 2005)
- Por último, se considera peligro antropogénico a los peligros causados por actividades humanas.

A continuación se presentan los testimonios en relación con los riesgos geológicos:

- “me dan miedo los tsunamis porque he tenido pesadillas con el mar (...) una vez me revolcó una ola” (hombre, 15, Armería, QT2.)
- “Pues nos sucedió que en el 2003, cuando lo del temblor (...) se cayeron varias casas...” (mujer, 23, Comala, Q8.)
- En el temblor del 2001 “en mi familia se le cayó una tele y un ropero.” (hombre, 16, Coquimatlán, QT1.)
- “el terremoto que sucedió en el 2003 me traumó mucho a mí; es que yo estaba solo, empezó a temblar y nunca había sentido algo igual entonces salí y no sé, me traumó siempre que temblaba... así fuera lo más despacito que fuera era un gran temor para mí...” (hombre, 19, Cuauhtémoc, QT5.)
- “Hace poquito también tembló en Tecomán y sí nos fue mal con eso...” (hombre, 19, Cuauhtémoc, QT5.)
- “Si por ejemplo cuando fuimos ahora que había temblado, estaba una barda a punto de caerse y nosotros ahí recargados...” (mujer, 23, Comala, Q8.)

Existe presencia de la actividad volcánica en la recopilación de expresiones y asociaciones de los jóvenes con la palabra riesgo. Los jóvenes rurales están conscientes de la presencia de la actividad sísmológica del estado de Colima.

A continuación se presentan los testimonios asociados con el riesgo de tipo hidrometeorológico:

- “en el huracán reciente la casa de unos vecinos ahí se les metió el agua incluso, porque tienen láminas de cartón, y como que las rompió y se le metió el agua mojándosele lo que es los muebles y cosas así.” (hombre, 16, Coquimatlán, QT1.)

- “(...) ahora que acaba de pasar lo de las lluvias, con el río eda, que casi se andaba llevando a la comunidad (...).” (mujer, 23, Comala, Q8.)

Por la cercanía del estado de Colima con el océano Pacífico, muchas veces se ve afectado por huracanes que provocan intensas lluvias lo cual afecta a la población. Los jóvenes rurales también han sido víctima de estos peligros y están conscientes de su vulnerabilidad a estos sucesos.

Por último, presentamos los riesgos antropogénicos que han experimentado o se sienten expuestos los jóvenes entrevistados:

- “cuando vas en la calle en la noche, cuando nos regresamos como a las 12 o 1 las calles solas se ponen feas (...) más ahorita que en Colima y Michoacán esta lo del narcotráfico.” (hombre, 16, Armería, QT1.)

- “Una vez como a las 2 de la mañana, pasaron unos borrachos y me dijeron ‘vente a tomar vale’, y me dieron una cerveza pero no me la tomé, la tiré...” (hombre, 16, Armería, QT1.)

- “cuando vamos a jugar vally, y pues también ahí hay riesgo tanto de, que te vayas a hacer una fractura, un esguince o algo por andar jugando.” (mujer, 23, Comala, Q8.)

- “una vez iba a cruzar un callejón y venía un señor sucio y feo, venía en bicicleta entonces me regresé porque lo vi desconocido y se me quedó viendo con una mirada, así pue.s... desagradable para mí. Me fui rápido y me metí a mi casa, y se quedó buen rato ahí como 5 minutos parado para ver si salía o me quedaba allí.” (mujer, 15, Armería, QT3.)

- “por donde yo vivo está la vía (de tren), y se ponen muchos que se drogan y hay veces que se cruzan por la calle y luego, luego me meto porque te empiezan a gritar cosas.” (mujer, 15, Armería, QT3.)

- “una vez chocamos (...) venía en exceso de velocidad, entonces venía otro carro y chocamos.” (mujer, 23, Comala, Q8.)

- “iba con mis amigos y el que manejaba, el que traía la camioneta ahora sí que se le pasaron las copas y... era algo riesgoso irnos con él (...) él se sentía que manejaba de maravilla (...) pero hay curvas y todo. Ahí en una curva nada más nos vació así de lado y... gracias a Dios no nos pasó nada eda pero... pues si fue algo muy... el susto, algo así trágico.” (mujer, 23, Comala, Q8.)

- “el otro día nos hayamos una culebra (...) era un coralillo (...) es peligroso, es un riesgo, ya que miramos eso dijimos ‘hay que ponernos guantes, hay que ir más precavidos a donde vayamos a ir, llevar herramientas, ya sea un machete un algo con que defendernos’.” (mujer, 23, Comala, Q8.)

- Ella tiene que trasladarse en autobús a Colima para estudiar, cuenta que en como en una ocasión, peligraría si “el chofer se durmiera como una vez que ya pasó. Lo bueno que le dimos un zape ahí para que se despertara.(...) iba todo desvelado el chofer, eso fue cuando estaba estudiando en el bachillerato. Lo bueno que no pasó a mayores. Hay sí la verdad un susto.” (mujer, 23, Comala, Q8.)

- “Pues como a mí me gusta montar toros, y pues una vez Colima, en la Villa que estaba jineteando y me mandaron allá inconsciente...” (hombre, 16, Coquimatlán, QT1.)

- “la otra vez, no me dejaron entrar a la escuela y nos fuimos de pinta y pues ahí me sentí mal, pensé que estaba en peligro y como no les dije a mis papás y pues esa vez sentí que estaba en riesgo, en peligro, que me iba a pasar algo y que mis papás, mi familia no sabían nada, nos fuimos a un río con todos mis amigos (...)” (mujer, 16, Cuauhtémoc, QT1.)

- “La otra vez me iban a atropellar porque me crucé y pues no había visto el carro que dio vuelta y pues yo me atravesé y estaba a punto de atropellarme, no pasó nada.” (mujer, 16, Cuauhtémoc, Q.)

- “Pues una vez que nos fuimos con un amigo a pasear en su auto, nos llevó muy lejos y nos fuimos sin permiso, y pues iba alta velocidad y en la carretera y cas nos salíamos pero gracias a Dios no nos pasó nada y llegamos con bien” (mujer, 16, Cuauhtémoc, Q.)

- “(...)una vez me pasó con un amigo, conocí a un amigo, era muy cercano y salíamos mucho con el así a al jardín y todo y una vez nos había invitado a una fiesta y pues nadie quiso ir porque él tenía problemas como con la droga, pues nadie fue y tiempo después nos enteramos que lo habían metido a

la cárcel porque tenía problemas con los narcos y así y ya no lo volvimos a ver y hasta ahorita no he sabido nada de él.” (mujer, 16, Cuauhtémoc, Q.)

- “Una vez en vacaciones andaba trabajando y salí, como a las dos de la tarde y estaba lloviendo, verdad, y venía una camioneta doble rodado, no supe ni en que estubo pero me caí de ella y estuve internado como una semana y dijeron que era un milagro que no me hubiera quebrado nada porque la camioneta iba a 80 km /h y caer como desde 2 metros y medio al pavimento y no me pasó nada. (...) perdí el conocimiento desde dos horas atrás, no recuerdo nada de eso.” (hombre, 17, Cuauhtémoc, QT3.)

- “la carretera es muy peligrosa para allá, yo estaba viendo mi celular (...) se me atravesó un carro, y pues estuvimos a punto de chocar (...)” (hombre, 19, Cuauhtémoc, QT5.)

- “nosotros nos aventuramos a grabar en los panteones (...) nos hemos llevado sustos y sorpresas...” (hombre, 19, Cuauhtémoc, QT5.)

- Luis Andrés nos platica que sale tarde de trabajar y por la ubicación de su trabajo “hay una colonia que es muy peligrosa (...) empezé a haber balacera y pues nosotros como trabajadores pues quisimos cuidar la gente, y pues se metieron al parque los hombres con pistola y pues si nos asustamos mucho porque se oían cerca los balazos, se oía fuerte y luego los helicópteros y la policía pues sí estuvo algo feo” (hombre, 19, Cuauhtémoc, QT5.)

- María Fernanda nos platica de un viaje que realizó con su hermana, comenta que unos amigos “pasaron por nosotros y como iban pues como tomando, entonces iban muy fuerte con la camioneta (...), iban como quemando llanta y sí me asuste porque llegamos y nos pararon, entonces llegó la policía y los bajó. Yo pensaba que no íbamos a salir porque aparte iban como drogados o no sé... no queríairme porque estaba mi hermana, entonces no me sentía a gusto, sentía miedo más que nada por que pasara algo o que hubiera pasado un accidente y hubiera pasado algo que no quería” (mujer, 15, Cuauhtémoc, QT6.)

- “Delante de mi casa vive un muchacho, entonces creo que estaba metido en la droga, se quería salir ya, entonces cuando te metes a eso ya no te puedes salir entonces tienes que estar a huevo, entonces creo que llegaron a hablar con él, al último salió él pues disparando y se hizo una balacera, yo tenía miedo que llegara a alcanzar una bala mi casa y que algo pudiera pasar ahí pero pues si sentía que eso está mal. No quería salir, casi nunca pasa pero pues la gente a veces está metida en algo de eso” (mujer, 15, Cuauhtémoc, QT6.)

- “Pues una vez que fui con una prima que es más como mi amiga y fuimos a Colima, íbamos al cine, ella se encontró con unos amigos que eran de Colima pero se conocieron por face, yo no los conocía y ella en si no sabía ni donde vivían, ni quiénes eran y la invitaron que al polideportivo que no sé qué, bueno vamos y yo no, yo no quería ir pero ellos estaban enfrente y ni modo que les dijera no pues no los conozco, si fuimos hice que nos fuéramos caminando y no que en ruta, y yo no caminando pero esa vez si tenía miedo yo ni los conocía, me daba miedo que fueran hacer algo” (mujer, 15, Cuauhtémoc, QT7.)

- Paola nos comparte que vive a las afueras de Cuauhtémoc donde en la esquina de su casa vive un narcotraficante: “el señor nada más llevo y construyo su casa y así de la nada, no sale y no trabaja aparte trae camionetas, es muy conocido por la gente sabe que él vende droga (...) me da coraje que este influenciando a otros amigos, les digo no hagas esto porque está mal y pues te vas a meter y cómo él ya está muy metido.” (mujer, 15, Cuauhtémoc, QT7.)

- “cuando nos vamos a paseo llevamos cerveza y que estamos fuera de nuestra casa y nos vamos a otro lado y conduciendo y pues al tomar la cerveza pues este podemos tener un accidente.” (mujer, 24, Minatitlán, Q40.)

- Jhoana platica que piden “las trocas de sus papás y a veces nos vamos a ríos o balnearios y pues compran bebidas alcohólicas y están manejando y toman y pues puede a ver riesgos de un accidente y pues es lo único de riesgo que yo creo que hacemos.” (mujer, 18, Minatitlán, Q41.)

- “corro mucho riesgo a salir de la escuela, porque ya es de noche uno como mujer está más expuesta a un asalto (...) he corrido un riesgo una vez por culpa del alcohol unas personas nos chocaron y nos accidentamos, y no fue tanto no paso a mayores simplemente fue el carro se dañó pero nada más nadie salió heridos.” (mujer, 19, Minatitlán, Q35.)

- “El riesgo que me he enfrentado en situaciones en tener que decidir en tomar decisiones sean arriesgadas o no sean arriesgadas. Siempre hay que, pero a mí me han enseñado que tengo que arriesgarme mucho para ganar no importa si caigo, volverme a levantar y seguir luchando por lo que quiero.” (hombre, 20, Minatitlán, QT1.)

- “los mariguanos, a las doce que salgo del trabajo...” (mujer, 22, Ixtlahuacán, Q15.)

Independientemente de la cercanía de sus poblaciones con el volcán de Colima o con el océano Pacífico, fue más recurrente la presencia de los riesgos de tipo antropogénico en los discursos de los jóvenes rurales entrevistados, esto se debe a que principalmente en la vida cotidiana debido a las diversas actividades que estos mismos desempeñan o las personas con las que interactúan pueden ser las causantes de cualquier situación riesgosa.

## Reflexiones finales

Las experiencias que los jóvenes rurales han tenido con el riesgo son de tipo antropogénico, le siguen los de tipo geológico e hidrometeorológico.

La percepción social que los jóvenes rurales tienen del riesgo se relaciona con la salud. A pesar de que la mayoría ha tenido una experiencia directa con los sismos, consecuencia de la cercanía del estado de Colima con el volcán, la mayoría de los jóvenes están más preocupados por los riesgos que enfrentan al estar expuestos a situaciones causadas por la falta de seguridad, lo cual les trae consecuencias negativas a su vida, tales como emociones negativas que repercuten en su autonomía dado que dejan de realizar actividades simples como salir a la calle sin el temor de ser asaltados, perseguidos; y en el caso particular de las mujeres, el riesgo a ser violadas.

Las oportunidades de empleo ya que se carece de acceso a educación de calidad es otro de los factores que atentan contra la estabilidad del joven rural puesto que menos de la mitad de los jóvenes a los que se estudió, son estudiantes todo esto consecuencia de la necesidad de tener una estabilidad económica para poder tener una mejor calidad de vida.

La falta de información respecto a la vida sexual influye de manera directa dado que es visible que gran número de jóvenes del sexo femenino tienen embarazos prematuros no planeados así como aquellas mujeres dentro de violencia intrafamiliar, que terminan aceptándolo por no tener conocimiento de qué es violencia y de a dónde se puede acudir si se es víctima de ello.

Resulta interesante encontrar infinidad de actividades donde el joven rural es consciente de que lo que está realizando lo expone al riesgo puesto que ya ha experimentado alguna situación que atentó contra su salud y le trajo consecuencias físicas, sin embargo no deja de hacerlo.

Para cerrar, este proyecto nos acerca a la realidad que los jóvenes rurales viven, a qué son más vulnerables respecto a los riesgos que experimentan quienes viven en una zona urbana donde se tiene acceso a una educación que garantice un mejor trabajo bien remunerado que permita el acceso a servicios y derechos que les permita gozar una vida con calidad.

También nos da pauta para resolver y proponer, desde la comunicación, qué es lo que puede hacerse para que tengan mejores opciones de trabajo, así como el generar información sobre su salud, su papel en la responsabilidad de sus acciones y de qué manera actuar cuando se está en una situación de riesgo geológico y/o antropogénico.

## Agradecimientos

Un agradecimiento principal a la maestra e investigadora de tiempo completo: Aideé C. Arellano Ceballos por inyectarnos el deseo de *crecer, mucho más que envejecer*; por la plena confianza y la constante supervisión así como todos sus consejos que me llevaron a mi primer congreso internacional. A la Dra. Ana Quintana de Common Ground Publishing por su cálido recibimiento en Vancouver, Canadá. A mi familia y amigos por sus constantes motivaciones y felicitaciones.

## REFERENCIAS

- Barreto, J. (2005). *Estimación de un índice relativo de riesgo múltiple en áreas urbanas*. Colima, México: Universidad de Colima.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. España: siglo veintiuno de España editores.
- Blanco, F. (2003). *Jóvenes del tercer milenio*. Colima, México: Universidad de Colima.
- Chávez, M. G. y Daza, J. C. Reflexión metodológica sobre la aplicación concreta de la Investigación Accion Participativa (IAP) en contextos rurales del estado de Colima. Extraído en junio del 2014 a través de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31601707>>
- Feixa, C. (2008). *De jóvenes, bandas y tribus*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- González, G. C. (Ed.). (2013). *Percepción del riesgo geológico en los jóvenes*. Colima, México: Universidad de Colima.
- Jaramillo, O., Montoya, M. & Moncada, D. (2003). Los jóvenes y la información. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 26(2), pp. 39-56.
- Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Ordóñez, L. (2006). *La globalización del miedo*. *Revista de Estudios Sociales*, 25, p. 140.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta Moebio*, 49, pp. 1-10. Extraído en junio del 2014 a través de: [www.moebio.uchile.cl/49/sayago.html](http://www.moebio.uchile.cl/49/sayago.html)
- Souto, S. (2007). *Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y de un objeto de análisis*. Obtenido el 5 de junio del 2014, desde <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/208/196>
- Vargas, L. Ma. (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, 4(8), pp. 47-53.

## SOBRE LAS AUTORAS

**María Fernanda Ibáñez Rodríguez:** Mexicana. Estudiante del cuarto semestre de la Licenciatura en Comunicación (promoción del 2016) con diplomado en Desarrollo Humano con Inteligencia Emocional de la Universidad de Colima. Colaboradora y participante del grupo de investigación "Engrane" de la profesora e investigadora de tiempo completo Aideé C. Arellano Ceballos.

**Aideé C. Arellano Ceballos:** Mexicana. Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en estudios de Cultura y Comunicación por la Universidad de Colima. Profesora Investigadora de tiempo completo de la Facultad de Letras y Comunicación de la Universidad de Colima desde mayo de 2005 a la fecha, miembro del comité de dictaminadores permanentes de la revista Estudios Sobre Culturas Contemporáneas del Programa Cultura del Centro Universitario de Investigaciones Sociales de la Universidad de Colima desde noviembre de 1998 a la fecha y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 1 del 2011 al 2013.

# Relações do ser integral no ambiente organizacional

Tarcísio Staudt, Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS, Brasil  
Carla Joseandra Dillenburg, Metalmoto Indústria e Comércio de Motopeças Ltda, Brasil  
Jucelaine Bitarello, Faculdade Porto Alegre – FAPA, Brasil

**Resumo:** O objetivo é identificar nas relações de gestores e funcionários as formas de reconhecimento do Capital Espiritual como elemento do ser integral no ambiente de trabalho. Desta forma, descrevemos a evolução espiritual do ser humano através dos tempos; abordamos teorias sobre o ser integral; identificamos e analisamos os valores que constituem o Capital Espiritual, demonstrando sua relevância no ambiente empresarial sob dois aspectos: os reflexos gerados pela formação de uma equipe espiritualmente elevada, e, os valores e princípios que norteiam as ações dos gestores e funcionários. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa com delineamento descritivo-exploratório, cujo embasamento deu-se através da revisão bibliográfica. O estudo de caso foi realizado na Agência de Correios Franqueada Rua Grande, situada na cidade de São Leopoldo/RS. Utilizou-se a metodologia de análise de conteúdo, através da técnica de análise de discurso realizada por meio de roteiros norteadores de entrevistas aplicadas aos dois gestores e em uma amostra não-probabilística de dez funcionários. Na empresa analisada, identificamos como fator de maior relevância a integração da gestão com seu quadro funcional, criando envolvimento e cumplicidade na equipe. Os líderes buscam a satisfação pessoal e profissional dos funcionários, bem como percebem a extensão social das questões particulares dos colaboradores tornando o ambiente de trabalho solidário. A metodologia aplicada pela gestão contribui para a formação do ser integral, visto que proporciona aos funcionários liberdade de ação, estimulando suas potencialidades e valorizando suas qualificações. A agência conta com uma equipe integrada, fortalecida pelos valores e propósitos norteadores da espiritualidade.

**Palavras-chave:** capital espiritual, solidariedade, equipe social

**Abstract:** The objective is to identify the relationship of managers and employees the forms of recognition of Spiritual Capital as part of the integral being in the workplace. Thus, we described the spiritual evolution of man through the ages, we discuss theories about the whole being, identify and analyze the values that constitute the Spiritual Capital, showing its relevance in the business environment in two ways: the reflections generated by the formation of a team spirit high, and the values and principles that guide the actions of managers and employees. The research is characterized as qualitative descriptive exploratory design, whose basis was made by the literature review. The case study was conducted at the Agency for Post Franchised Rua Grande, located in São Leopoldo / RS. We used the methodology of content analysis, using the technique of speech analysis performed by guiding tours of interviews with two managers and a non-probability sample of ten employees. In the analyzed company, identified as a factor of greater relevance to management integration with your staff, creating involvement and complicity in the team. Leaders seek personal satisfaction and professional staff as well as realize the extent of the social issues of particular employees by making the work environment supportive. The methodology applied by management contributes to the formation of the integral, since it gives employees freedom of action, stimulating their potential and enhancing their qualifications. The agency has an integrated team, strengthened by the values and purposes guiding spirituality.

**Keywords:** Spiritual Capital, Solidarity, Social Team

## Introdução

Os anos passam e o sentido das coisas muda. Os pensamentos e atitudes ficam condicionados a seguir o andamento do universo. Valores e princípios se modificam no ritmo em que a sociedade se transforma. Daí a necessidade da busca pelo novo, da valorização do ser não só como ferramenta produtiva, mas também como mentalizador, capaz de sentir, de tomar decisões e de se aventurar em idéias inovadoras que modifiquem seu ambiente. Talvez um dos maiores desafios da atualidade seja, além dos braços para produzir, mentes para pensar em soluções, ideias e inovações, assim o século XXI marca a era do conhecimento. Desta forma, torna-se necessário que se encontre nos valores e princípios do ser, os propósitos fundamentais e as motivações. A



integração destes valores e princípios na organização é que compõe o “capital espiritual” do ser integral, objeto (tema) de nossa investigação.

A partir desse contexto buscamos resposta para a seguinte questão: qual a percepção dos gestores e funcionários referente às formas de reconhecimento do Capital Espiritual que reflete no ambiente de trabalho? A probabilidade é encontrar o significado do ser humano e o propósito de vida focado nos seus valores e princípios, buscando o reconhecimento da espiritualidade na organização como elementos fundantes do ser integral.

Este estudo tem como objetivo geral identificar nas relações de gestores e funcionários as formas de reconhecimento do Capital Espiritual como elemento do ser integral no ambiente de trabalho. Desta forma, buscamos descrever a evolução espiritual do ser humano através dos tempos; abordamos teorias sobre o ser integral; identificamos e analisamos os valores que constituem o Capital Espiritual.

Na aplicação do estudo utilizamos como *locus* a agência de correios franqueada, Rua Grande, localizada em São Leopoldo - RS, em que o objeto de investigação e coleta de dados foram dez funcionários de um universo de 18 e as duas gestoras (proprietárias), totalizando 12 entrevistas. A amostra é não probabilística, aleatória com perguntas semi-esturadas, as quais foram gravadas e deglavadas, mantidas em sigilo e guarda a pedido das gestoras.

A pesquisa, segundo seus objetivos, é de caráter exploratório e foi estruturada em dois momentos: no primeiro apresentamos discussões bibliográficas que sustentem o capital espiritual na interface do ambiente organizacional em que descrevemos a evolução do ser humano com vistas à espiritualidade; e, no segundo momento realizamos a análise dos dados coletados nas entrevistas, em que buscamos evidências da espiritualidade a partir das percepções dos funcionários e das gestoras em relação ao perfil espiritualizado no ambiente organizacional, com análise de conteúdo por categorias.

## Capital espiritual na interface do ambiente organizacional

Desde os primórdios da civilização o ser humano utilizou sua mente para as mais variadas tarefas do processo evolutivo. Passou pela etapa pré-histórica comparado a um ser animal, com destaque ao ser racional, suas habilidades físicas que em boa medida era a luta pela sobrevivência. Ultrapassou várias Eras como a do pastoreio, agricultura, indústria e, hoje, se encontra mais evoluído e com o uso da inteligência e de múltiplos conhecimentos. No princípio<sup>1</sup>, mais precisamente por volta de 750 a.C., inexistia distinção entre pensamentos e imagens, ambos eram tidos como manifestações do mundo espiritual que ditavam os princípios da lei da natureza e da moralidade dos homens e este passou a ascensão da consciência humana.

Com o “aparecimento da alma do intelecto<sup>2</sup>” o ser humano passa a afastar-se dos mundos espirituais, desenvolvendo o raciocínio próprio. Os gregos julgavam que o pensamento era algo espiritual, já os romanos, impregnados à igreja, não se dispunham a acreditar em idéias gnósticas, necessitando algo mais concreto e tangível, eis que surgem aí os dogmas como conteúdos espirituais.

No “antigo Egito, os homens com maior autonomia se encontravam diante de seus deuses internos denominados de guias espirituais<sup>3</sup>”, pregando aos povos mandamentos e verdades eram interpretadas como uma verdade infalível. No contraponto, durante o IV Concílio de Constantinopla, em 869 d.C., foi decretada a inexistência de qualquer natureza espiritual no ser humano. Desde então o pensar sofre transformações, aumentando a consciência do eu sob influência do Cristianismo.

Na segunda parte da Idade Média a Filosofia Escolástica que se utiliza da razão filosófica para justificar as Sagradas Escrituras, aprimora a técnica do pensar e os teólogos da época já não se contentam em aceitar conceitos prontos, pretendiam serem criadores dos mesmos. Tomás de Aquino defronta-se

---

<sup>1</sup> Lanz, R. (1985). *Passeios através da História: à luz da Antroposofia*. São Paulo: Antroposófica.

<sup>2</sup> Lanz, 1985, p. 204.

<sup>3</sup> Steiner, R. (1984). *A direção espiritual do homem e da humanidade: resultados científico-espirituais acerca da evolução da humanidade*. São Paulo: Antroposófica.

com um grande problema: “de um lado estaria a natureza espiritual dos conceitos (realismo); e do outro, em que medida o pensar humano era capaz de elevar-se à plena compreensão do espiritual<sup>4</sup>”.

De outra forma, o ser humano retomaria seu interesse pela existência espiritual no momento em que as forças do mundo material chegassem ao apogeu, o que possibilitaria novamente a conquista do mundo para a espiritualidade. N’outro sentido, na visão de Copérnico desestrutura-se a idéia de analisar o universo de acordo com o que os olhos vêem, criando a concepção de que só é válido o que os sentidos percebem, ou seja, a prova científica pela ciência<sup>5</sup>.

A partir desses aspectos trazemos para a discussão o entendimento sobre o capital espiritual elemento de nossa análise, apesar da sua intangibilidade influencia no ambiente organizacional e nesse horizonte recorreremos à visão Junguiana:

Quando as coisas vão mal no mundo, estão mostrando que há algo de errado com o indivíduo, porque há algo de errado em mim. Portanto, se eu for sensato, examinarei a mim mesmo em primeiro lugar... Em suma, o essencial é a vida do indivíduo. Só ela faz história, só ela promove grandes transformações, só ela cria o futuro. [...] Mesmo em nossa vida mais privada e subjetiva não somos apenas testemunhas passivas ou vítimas de nossa era, mas também seus construtores. Nós fazemos nossa própria época<sup>6</sup>.

Podemos entender que indivíduos com motivações elevadas fazem a diferença, dotados de inteligência espiritual para criar um capital espiritual em culturas organizacionais, tornando-as sustentáveis. Desta forma, a palavra espiritual não tem ligação com religião, mas está vinculado a: motivações, princípios, valores e propósitos encontrados no ser humano.

Neste mesmo contexto a inteligência espiritual é “aquela por meio da qual acessamos nossos valores mais profundos, que nos faz usá-los nos processos mentais, nas decisões que tomamos e nas realizações que valem a pena<sup>7</sup>”. É a inteligência de distinguir o certo do errado, é da alma. “A inteligência espiritual, o capital espiritual e a sustentabilidade estão indissolúvelmente ligados<sup>8</sup>”. Neste sentido é possível considerar três tipos de capital conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1: Tipos de Capitais e respectivas inteligências

<i>Capital</i>	<i>Inteligência</i>	<i>Função</i>
Capital material	QI: Inteligência racional	O que penso
Capital social	QE: Inteligência emocional	O que sinto
Capital espiritual	QS: Inteligência espiritual	O que sou

Fonte: adaptado de Zohar e Marshall, 2006.

Analisando o quadro, percebemos que a Inteligência racional (QI) é lógica e linear usada em pensamento estratégico da pessoa e que se modifica no decorrer da vida de acordo com as informações. A Inteligência emocional (QE) está na habilidade de entender, reagir e importar-se com o outro, algo ligado com nossas percepções sociais. E, a Inteligência espiritual (QS) está ligada ao propósito da existência do ser humano e suas crenças que pode ser considerada a “inteligência da alma”, que nos põe em conexão com o mundo que vivemos.

Mensurar a inteligência espiritual é uma espécie de escala de altos e baixos, pois todos somos espirituais e,

<sup>4</sup> Lanz, 1985, p.205.

<sup>5</sup> Steiner, 1984.

<sup>6</sup> Zohar, D.; Marshall, I. (2006). *Capital Espiritual: usando as inteligências racional, emocional e espiritual para realizar transformações pessoais e profissionais* (tradução de Evelyn Kay Massaro). Rio de Janeiro: BestSeller.

<sup>7</sup> Zohar; Marshall, 2006, p. 15.

<sup>8</sup> Zohar; Marshall, 2006, p. 16.

a mensuração das claras diferenças individuais no domínio da inteligência espiritual pode no final das contas ter que ser qualitativa ao invés de quantitativa. [...] podemos dizer que uma pessoa possui capacidades espirituais recebidas ao nascer, mas o grau em que essas capacidades são desenvolvidas pode estar relacionado à exposição, ensino ou contexto familiar; e seu nível de realização é uma questão de opinião ou ponto de vista. Não há nenhuma escala que possamos desenvolver para avaliar a inteligência espiritual numericamente<sup>9</sup>.

Partimos dessas premissas para afirmar que as três inteligências funcionam conjuntamente e se apoiam mutuamente, sendo o “alicerce” para o “bem-estar geral<sup>10</sup>”. Assim o capital espiritual, visão do ser difere do capitalismo, visão do ter (lucro). Esses são dois aspectos interessantes de serem analisados, pois o primeiro (capital espiritual) é de difícil mensuração (medição quantitativa); ao passo que o segundo (capitalismo) é de fácil mensuração quantitativa, porém de difícil medição qualitativa.

Portanto, os pontos indicados no parágrafo anterior a priori, são no primeiro momento: antagônicos e divergentes, porém no segundo momento, para a Ciência podem ser: convergentes e complementares. Ciência caracteriza-se como “toda espécie de conhecimento<sup>11</sup>”. É neste sentido que entendemos a “Teosofia como a nova Ciência do Espírito<sup>12</sup>”, a qual é corroborada e que pretende “combinar uma explicação racional do universo e do sentido da vida com um sentimento místico de união com o divino e uma inspiração [...] de caráter privilegiado, dando ao iniciado poderes extraordinários e uma sabedoria superior<sup>13</sup>”. Para o termo iniciado pode ser entendido aquele que possui saber espiritual e com ele age na interação com o outro.

Assim a “Teosofia remete à compreensão do significado da Teleologia”, definido como sendo a “parte da filosofia natural que explica o fim das coisas<sup>14</sup>”. É na Teleologia que se explica a necessidade do indivíduo transcender, pensar além da realidade, “[...] nos aproximamos agora do tempo em que os homens tomarão consciência dessas forças condutoras. Compreenderemos cada vez melhor o futuro, se discernirmos de modo correto as inspirações do esoterismo moderno<sup>15</sup>”. Tais influências espirituais que conduzem a humanidade não necessitam que o ser humano esteja plenamente consciente do efeito que exercem sobre o indivíduo, mas ciente do seu livre arbítrio.

No entanto, nos ensina que “todos os seres podem caminhar na evolução; tudo se encontra em incessante evolução<sup>16</sup>”. Assim percebemos que as oportunidades são igualadas, o que diferencia é o grau de envolvimento<sup>17</sup> pelo pensar humano, impulsionado por Tomás de Aquino no século XV, revela a auto-afirmação do ser humano e a manifestação da alma e da consciência, culminando no Humanismo, na Renascença e na Reforma, originando uma nova mentalidade. Essa nova mentalidade<sup>18</sup> culmina com o desenvolvimento acelerado das ciências, que faz com que o conceito espiritual do ser humano se perca, dando lugar ao materialismo e fundamentando a existência ao pragmatismo e utilitarismo. E ainda, a humanidade tinha necessariamente que passar por uma época de afastamento do espiritual.

Esta fase de estruturação da sociedade afasta o ser humano da sua espiritualidade natural em razão da sua responsabilidade civil, abandonando seu estado de natureza para adaptar-se à sua condição pré-social. Este é o ponto em que a “espiritualidade é uma maneira de ser que predetermina como vamos reagir às experiências da vida, ao passo que a religião implica incorporar

<sup>9</sup> Wolman, R. N. (2001). *Inteligência espiritual* (tradução de Geni Hirata). Rio de Janeiro: Endiouro.

<sup>10</sup> Wolman, 2001. Zohar; Marshall, 2006.

<sup>11</sup> Russ, J. (1994). *Dicionário de filosofia: os conceitos: os filósofos: 1850*. Citações. São Paulo: Scipione.

<sup>12</sup> Steiner, 1984, p. 50.

<sup>13</sup> Japiassú, H., Marcondes, D. (1996). *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

<sup>14</sup> Abbagnano, N. (2000). *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.

<sup>15</sup> Steiner, 1984, p. 51.

<sup>16</sup> Steiner, 1984, p. 32.

<sup>17</sup> Lanz, 1985.

<sup>18</sup> Lanz, 1985.

sistemas de crenças organizados<sup>19</sup>”. A partir desses aspectos nosso estudo pauta-se em três momentos (pontos) distintos sobre o processo e evolução da espiritualidade:

- espiritualidade inserida ao meio social<sup>20</sup>;
- espiritualidade nos tempos atuais<sup>21</sup>; e,
- berço da espiritualidade<sup>22</sup>.

Estes pontos tornam-se interessantes pela responsabilidade que as organizações tem para a sociedade que é detentora das suas próprias ações e o ser humano é forçado a ingressar na vida social e transformar seus pensamentos e atitudes em prol de um senso comum. A diferenciação entre os indivíduos é parte integrante nesse processo e a espiritualidade está inserida no contexto social da organização objeto de nossa investigação.

### *Espiritualidade inserida ao meio social*

Alguns teóricos do século XVIII, afirmavam que “os homens, que inicialmente viviam no estado de natureza em condição pré-social, por razões diversas, firmavam um acordo, um contrato, que instituiu a sociedade civil e dava origem ao poder político” e com esta referência percebia-se que a autoridade política da época provinha do fruto da ação humana sem necessidade de recorrer a Deus. Rousseau afirmava que “para explicar o advento da sociedade entre os homens, recusa-se qualquer espécie de argumento teológico, [...] passa a utilizar como recurso ‘os acasos’ e ‘as necessidades’”. As palavras de Rousseau dizem que “o ser humano evoluiu, progrediu muito, [...] paralelamente aos progressos, foram adquiridos os vícios que degradaram a natureza original<sup>23</sup>”.

No contexto do progresso podemos entender que os avanços industriais, nos últimos três séculos, introduziram ao ser humano a moralidade para conter o ter em detrimento do ser. “O ser humano evoluiu, sim, mas perdeu o equilíbrio entre forças e desejos que lhe propiciava uma vida feliz, em harmonia com a natureza e os semelhantes<sup>24</sup>”. Sua espiritualidade se afasta no momento em que seus valores são substituídos por seus vícios (paixões) que o levaram aos sentimentos de discórdia, de competição e a apropriação excessiva. Conforme a autora, isso levou o ser humano a satisfazer o amor-próprio, a ganância, e não hesitou em tomar para si o que era necessário à sobrevivência do outro. No entanto, descrevendo as ideias da filosofia de Rousseau, as quais apontam que o ser humano passou por um processo de desnaturação, perdendo seu eu natural e não sabendo adquirir seu eu social, pois “é na renúncia aos interesses particulares em favor do bem público que o ser humano se torna virtuoso<sup>25</sup>”. Essa união dos indivíduos espiritualizados que origina uma sociedade dotada de um capital espiritual. O homem civil precisa abrir mão de seus desejos particulares.

Baseado ainda em Rousseau, afirma que o ser humano não é um ser simples, é composto de “corpo e alma”, união essa que é “violenta porque uma e outra possuem natureza diferente”. Enquanto a “consciência é a voz da alma, as paixões são as vozes do corpo”. [...] “Deixar a alma elevar-se sobre o corpo, exercer livremente sua vontade, é ser virtuoso, é o que Rousseau almeja e designa como liberdade<sup>26</sup>”. Partindo dessa premissa que entendemos a necessidade de resgatar o ser humano natural em cada indivíduo pertencente às organizações e agrupá-lo de modo a criar uma união de valores e princípios, os quais podem refletir a sociedade mais humana, equilibrada e espiritualizada.

<sup>19</sup> Guillory, W. A. (2002). *A empresa viva: Espiritualidade no Local de Trabalho*. São Paulo: Pensamento-Cultrix.

<sup>20</sup> Coletti, L. (2006). *Sociedade e Política: Estudo sobre a natureza humana em Jean-Jacques Rousseau*. Passo Fundo: Instituto Superior de Filosofia Berthier

<sup>21</sup> Lanz, 1985.

<sup>22</sup> Steiner, 1984.

<sup>23</sup> Coletti, 2006, ps. 19 – 48 – 51.

<sup>24</sup> Coletti, 2006, p. 52.

<sup>25</sup> Coletti, 2006, p.121.

<sup>26</sup> Coletti, 2006, p. 123.

*Espiritualidade nos tempos atuais*

A união espiritual<sup>27</sup> de hoje cria novas comunidades baseadas numa cultura comum, unida pela mesma maneira de pensar que caminha rumo à maturidade e quanto mais evoluído o eu, mais necessário se faz à formação de novas comunidades e estruturas sociais. Em análise de uma geografia espiritual<sup>28</sup>, percebe-se um bifurcamento<sup>29</sup> que de um lado, os orientais são mais voltados ao espiritual, idealistas no sentido filosófico, enquanto, do outro lado os ocidentais têm perfil mais realista, em que o ser humano ficou vinculado ao mundo da matéria.

No entanto, sob as duas formas visionais, oriental e ocidental, há também aproximações, em que teme ser o maior perigo da história<sup>30</sup> seja a possibilidade de que os acontecimentos escapem ao controle consciente dos homens, que com toda a sua inteligência dedicada aos valores fúteis de uma civilização materialista, pode não evitar que coloquem em jogo sua existência física e espiritual. O misticismo oriental nos tempos atuais está diretamente envolvido ao capitalismo ocidental, cujos benefícios desta troca de ideologias tem relevância na formação humana.

Diante desses aspectos fizemos alguns questionamentos: de que forma se dá a influência do capitalismo ocidental que toma uma posição de destaque no meio oriental? Esta inter-relação de valores puramente materiais e espirituais dará origem ao novo perfil de sociedade? Que contribuições serão acopladas ao misticismo oriental com esta ascensão do capitalismo globalizado? Estes questionamentos e prováveis respostas pode não ser o foco do estudo, mas entendemos que cabe deixar registrado o questionamento para reflexão, com visão no futuro.

A história tem seguido um curso lógico, criando uma seqüência da evolução humana. Evolução esta que busca uma nova sociedade fundamentada num novo pensamento, mediante pessoas que possuam um modelo de diferenciação no pensamento, almejando atingir a “libertação do eu individual<sup>31</sup>” em prol do eu coletivo.

Para a compreensão do momento em que o indivíduo rompe seu enlace com a espiritualidade, e segue seu instinto em busca de conhecimento interior e da sua própria crença, com intuito de redescobrir esse universo espiritual, desenvolvemos o terceiro ponto “o berço da espiritualidade” em que descrevemos a influência da espiritualidade no ser humano em seus primeiros anos de vida.

*Berço da espiritualidade*

Há dois momentos para destacar o berço da espiritualidade. No primeiro, ao “rememorar as atitudes chega-se a um determinado ponto da infância”, o qual a memória não ultrapassa – “limite em que o homem aprendeu a sentir-se um eu<sup>32</sup>”, e é antes desse momento que a alma humana realizou os atos de maior sabedoria.

Seguindo o primeiro momento, nos é ensinado no período da infância que o ser humano “molda o próprio cérebro, liberto de crenças impostas, de direcionamentos, seguindo à mercê do próprio instinto dotado de um sentimento puro e sincero com seus próximos”. No seu nascimento o cérebro é moldado pelas forças herdadas dos pais e avós e já nos seus primeiros anos de vida, libera-se e passa a pensar por si próprio seguindo uma sabedoria superior. Nos primeiros anos a “aura infantil” envolve a criança como uma “potência maravilhosa<sup>33</sup>”. É nestes anos que sua alma e seu ser estão mais estreitamente ligados aos mundos espirituais das hierarquias superiores.

O segundo momento é entendido em que o indivíduo “toma lugar da memória humana, ela se retrai, penetrando profundamente o íntimo do ser humano<sup>34</sup>”. O ser humano é criado até os sete anos

<sup>27</sup> Lanz, 1985.

<sup>28</sup> Lanz, 1985.

<sup>29</sup> Lanz, 1985.

<sup>30</sup> Lanz, 1985.

<sup>31</sup> Lanz, 1985, p. 58.

<sup>32</sup> Steiner, 1984, p. 12.

<sup>33</sup> Steiner, 194, p.14.

<sup>34</sup> Steiner, 194, p. 14.

de idade, dentro do caminho da espiritualidade, norteado pela crença dos que o rodeiam e pela preocupação na formação do seu caráter. Em seguida, encaminhado para suprir as exigências do mundo, ele vai se afastando da consciência maior e identificando-se com outras formas que vão estruturando seu desenvolvimento.

Baseado nesses pontos, estes serviram como premissas para o desenvolvimento conceitual do nosso estudo, em que o ser humano envolve-se com o mundo social das organizações através do trabalho, que por vezes a espiritualidade humana extrai outras formas de atuação. Porém, nosso propósito é interligar a espiritualidade no cotidiano do ser humano e seus reflexos na evolução da sociedade organizacional empresarial, que pode ser entendido como um sistema.

Para isso, ainda buscamos refletir sobre o tema num contexto empresarial, em que percebemos que há pressão exercida sobre as empresas para que estas funcionem melhor com sintonia às exigências do mercado (sistema). A base dessa estruturação está em manter “pessoal competente que proporcione vantagem competitiva a longo prazo [...] ciente de que a [...] criatividade e a inovação no local de trabalho exige que a pessoa esteja totalmente presente em corpo, mente e espírito [...]”<sup>35</sup>. Este tipo de pessoa é representado pelo modelo apresentado na figura a seguir:

Figura 1: Pessoa integrada usa corpo, mente e espírito de forma integrada



Fonte: Adaptado de Guillory, 2002.

As funcionalidades de cada uma das partes representadas na figura anterior representa “[...] o corpo físico numa integração do instinto de sobrevivência e da herança cultural acumuladas durante gerações. A mente é a nossa consciência pessoal, [...] forma como programamos individualmente nosso conhecimento acumulado”. Quanto à dimensão espiritual, define ser “[...] a nossa consciência criativa. É a fonte da sabedoria”<sup>36</sup>. Segundo o autor o cérebro serve para interação do sistema entre físico-mental / físico-espiritual.

A chave para o sucesso contínuo da organização é atrair e manter pessoas sábias e com disposição para aprender. A pessoa sábia é aquele que desenvolveu a habilidade de integrar informações de forma criativa. O conhecimento usado na aprendizagem pela experiência como, na superação de dificuldade, desafio ou crise, resulta em sabedoria<sup>37</sup>.

Esta sabedoria é “um jeito de ser que reflete uma profunda compreensão individual de si mesmo e dos outros”<sup>38</sup> e tem como fonte a espiritualidade de cada um. De outra forma, nós homens, “Não

<sup>35</sup> Guillory, 2002, p.16.

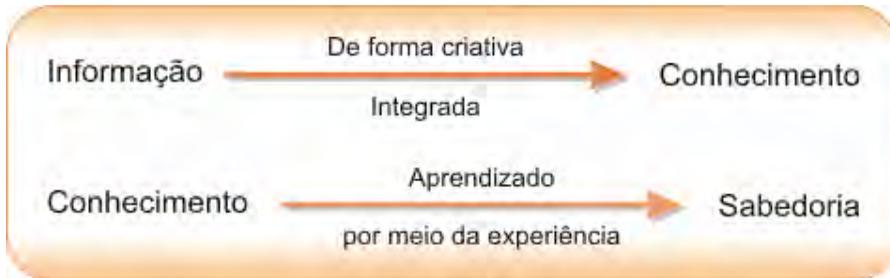
<sup>36</sup> Guillory, 2002, p. 71.

<sup>37</sup> Guillory, 2002, p. 62.

<sup>38</sup> Guillory, 2002, p. 62.

somos seres humanos que de vez em quando têm experiências espirituais. Ao contrário, somos seres espirituais que de vez em quando têm experiências humanas<sup>39</sup>”. Neste horizonte que demonstramos na figura a seguir o caminho a ser traçado pelo indivíduo em busca da sabedoria plena.

Figura 2: Pessoa sábia



Fonte: adaptado de Guillory, 2002.

Verificando a figura podemos compreender que a sabedoria significa a prática ligada ao cotidiano da pessoa, em que as atividades estão ligadas a: cooperação, delegação de poder e exploração da consciência criativa. Por isso entendemos que quanto mais o ambiente empresarial sofre tensões mais o aprendizado torna-se presente, logo o ser humano passa pelo processo de adaptação ao meio (ambiente). Assim nosso estudo focou-se na adaptação ao sistema (empresa-mercado) em que serviços são terceirizados e tanto os funcionários quanto gestores necessitam embriar-se nesse contexto.

### Análise dos dados e principais considerações

Os dados apresentados e analisados nesse estudo referem-se Agência de Correios Franqueada Rua Grande, vigésima primeira agência satélite da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT, no Estado do Rio Grande do Sul. A história parte do momento em que os proprietários buscaram um empreendimento que proporcionasse o desenvolvimento na atividade empresarial.

Quanto ao ramo de atividade esta é a prestação de serviços de correios destinado ao público em geral, pessoas físicas e jurídicas, em torno de 450 clientes, com a finalidade da entrega de mercadorias e correspondências. A área física ocupada é de 141,50m<sup>2</sup>. O propósito da empresa é ser um facilitador para os serviços do correio, tendo como diferencial a demonstração da confiabilidade e a garantia da EBCT, que traz no bojo a missão, a visão e os valores.

Partindo dessas premissas o propósito foi investigar as relações do ser integral no ambiente organizacional, com vistas ao perfil do ser espiritual. Desta forma, organizamos o roteiro de entrevistas em dois blocos: o primeiro refere-se aos funcionários; e, o segundo refere-se aos gestores. Os conteúdos abordados para o critério de análise, em ambos os blocos pautaram-se sobre: os gestores, a espiritualidade, a espiritualidade no meio empresarial, a liderança espiritualizada, a pessoa espiritualizada, os benefícios gerados pela espiritualidade, a lucratividade e sugestões para potencializar a espiritualidade na organização empresarial.

A seguir apresentamos um quadro resumo das respostas do primeiro bloco com visão a partir dos dez funcionários entrevistados. Procuramos estabelecer um comparativo desse perfil espiritual percebido nos líderes com as qualificações definidas para um ser com Inteligência Espiritual<sup>40</sup>, bem como alinhá-los aos princípios e comportamentos que norteiam os valores espirituais<sup>41</sup> do sistema.

Utilizamos para a análise e interpretação dos dados coletados nas entrevistas a técnica de análise de conteúdo que é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza

<sup>39</sup> Chopra, D. (1998). *As sete leis espirituais do sucesso*. São Paulo: Editora Best Seller.

<sup>40</sup> Zohar; Marshall, 2006.

<sup>41</sup> Guillory, 2002.

procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens<sup>42</sup>. O processo de inferência exige do pesquisador clareza das técnicas a serem adotadas. O autor ainda apresenta três fases de organização da análise: a pré-análise (a organização é um período intuitivo, mas torna as ideias iniciais operacionais), a exploração do material (consiste em codificar o texto bruto para classificar em categorias), e tratamento dos dados (inferência e interpretação). Neste sentido, utilizamos fragmentos categorizados das entrevistas que tiveram aderência e sustentação com os conceitos teóricos abordados no tópico anterior.

Quadro 2: Perfil da pessoa espiritualizada idealizado pelos funcionários

Perfil de pessoa espiritualizada visualizado pelos funcionários	Citações que revelam a opinião do colaborador	Perfil e princípios da espiritualidade definidos pelos autores	
Auto-Astral	"eu acho que ela tem o astral bom"	• <b>Autopercepção</b>	Zohar e Marshall (2006)
De bem com a vida	"geralmente ta de bem com a vida"		
Bom -humor	"eu acho assim é difícil de estar com, mau-humorado"		
Pensamento positivo	"Que é uma pessoa que ta sempre positiva"	• <b>Espontaneidade</b>	
Não sofre influência do ambiente	"não deixa o ambiente influenciar, né. [...] essa seria uma pessoa espiritualizada"		
Enfrenta os problemas com mais naturalidade	"Encara os problemas com muito mais facilidade, eu acredito"		
Incorruptível	"uma pessoa que seja incorruptível"	• <b>Ser conduzido por visão e valores</b>	
Valores	"tem seus valores bem definidos"		
Seriedade	"ser uma pessoa séria"		
Bondosa	"não basta não fazer o mal, que faça também o bem, essa é uma característica eu acho importante"		
Calma	"a calma que ela te traz... [...] o jeito harmonioso, [...] a tranquilidade"		
Honesta	"honesta"		
Fácil acesso	"que seja uma pessoa fácil de tu chegar, sentar, conversar, expor o que tu ta pensando né"		
Envolvida com religião	"tipo assim uma pessoa que reza todo dia"	• <b>Compaixão</b>	
Preocupada com o próximo	"ele procurar ajudar as pessoas, procurar ajudar as pessoas de uma forma ou de outra"	• <b>Celebração da diversidade</b>	
Objetivos definidos	"que sabe o que quer"	• <b>Independência do campo</b>	
Guerreira	"muito guerreira também"		
Centrada	"uma pessoa espiritualizada eu acho que ela tem um centro maior"	• <b>Capacidade de reestruturar</b>	
Equilibrada	"uma pessoa que é na medida"		
Tem consciência maior	"tem uma consciência maior, pronto"	• <b>Uso positivo da adversidade</b>	
Não é obstinada com a religião	"Eu acho que uma pessoa que fala muito em Deus é chata"		
Transmite coisas boas	"tu olha ali pra ela e diz: 'bah, conversando com tal pessoa eu me senti aliviada! [...]Ela me passou uma energia boa'"	• <b>Humildade</b>	
Transmite confiança	"acho que tem que ser uma pessoa que te passe e te transmita confiança."		
Desapegada do material	"Pensar também que não é só o dinheiro que interessa na vida, isso é outra característica importante."		
Iluminada	"É uma pessoa iluminada"	• <b>Sentimento de vocação</b>	
Visão no futuro	"pensa pra frente"	• <b>O ambientalismo</b>	
Trata bem seus semelhantes	"pelo modo dela te tratar"	• <b>Diversidade</b>	
Não interfere no livre arbítrio dos próximos	"Ela sabe da coisa, mas também ela não interfere no livre arbítrio da outra pessoa"		
Força de vontade	"A força de vontade de fazer as coisas, isso pra mim é o que dirige uma pessoa..."	• <b>Autorização para agir</b>	
Iniciativa	"Assim, não precisar pedir as coisas pra ela que ela já sabe, no olhar, ela já sabe, vai lá e faz"		

Fonte: dados da pesquisa, 2014.

<sup>42</sup> Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições.

Comparando as qualificações visualizadas pelos funcionários em relação ao perfil da pessoa espiritualizada estão de acordo com as concepções dos autores no que tange ao perfil e aos princípios da espiritualidade pessoal. Essas constatações são corroboradas com a ideologia que define a espiritualidade pelo amor, compaixão, escuta do próximo, responsabilidade e cuidado como atitudes fundamentais<sup>43</sup>. Também se apresentam alinhadas com a cooperação e compreensão com a natureza espiritual<sup>44</sup> como fatores determinantes que podem influenciar na prosperidade empresarial.

De outra forma a espiritualidade é diretamente relacionada com os princípios, valores e propósitos do ser<sup>45</sup>, que foram percebidos nas falas dos funcionários entrevistados, como referência citamos: “eu procuro fazer o máximo possível de mim e tento me doar o máximo possível” e outra, “Daí tu és parte do todo, tu não faz mais a tua vontade<sup>46</sup>”. Essas falas colocam em prática os ensinamentos da lei da doação<sup>47</sup>.

Para o segundo bloco utilizamos os dados das entrevistas realizadas com os dois gestores, em que buscamos sua auto-avaliação sobre o perfil de líderes espiritualizados. A auto-avaliação retoma as características apresentadas pela gestão como perfil da pessoa espiritualizada, o que denota alinhamento entre sua percepção e seu perfil de liderança, norteado pela visão no futuro<sup>48</sup>. Em relação à liderança, líderes são inspirados pelo desejo de servir<sup>49</sup>.

Quadro 3: perfil da pessoa espiritualizada idealizado pelos gestores

Perfil de pessoa espiritualizada visualizada pela gestão	Citações que revelam a opinião das gestoras	Perfil e princípios da espiritualidade definidos pelos autores	
atitudes sutis	"É um sorriso"	• Ser conduzido por visão e valores	Zohar e Marshall (2006)
flexível	"a maior característica é ser flexível"	• Holístico	
defeitos como todos têm	"essas pessoas também se enganam"	• Compaixão	
é preocupada com o próximo,	"consegue se colocar no lugar de outra pessoa, [...] entender o que está se passando"	• Celebração da diversidade	
transmite energia boa	"energia, sinergia, alguma coisa assim entendeu?"	• Humildade	
pessoa com visão positiva do mundo e dos acontecimentos,	"Aquela pessoa que vê o mundo real, mas de forma positiva"	• O ambientalismo	Guillory (2002)
aceita as pessoas como elas são	"de aceitar as pessoas como são"	• Diversidade	

Fonte: dados da pesquisa, 2014.

Verificando o quadro percebemos que os gestores revelam ser espiritualizados porque se preocupam com as pessoas, aceitam a condição do próximo, tem visão positiva do mundo e dos acontecimentos revelado na citação: “eu consigo ver cada situação, por pior que ela seja eu consigo ver um lado bom [...] mas um lado que justifique o fato”. A auto-avaliação segue o perfil da liderança visionária em que citam: “tem que agregar as coisas pra tornar a vida agradável de quem está ali [...]”<sup>50</sup>, o que vem sustentado pela visão do futuro<sup>51</sup> e o desejo de servir<sup>52</sup>.

<sup>43</sup> Boff, L. (2000). *Espiritualidade: um caminho de transformação*. São Paulo: Sextante. CR-ROM. Produzido por Sonopress – Rimo Ind. e Comércio de Fonográfica Ltda, 2000.

<sup>44</sup> Guillory, 2002.

<sup>45</sup> Zohar; Marshall, 2006.

<sup>46</sup> Entrevistas com funcionários.

<sup>47</sup> Chopra, 1998

<sup>48</sup> Guillory, 2002.

<sup>49</sup> Zohar; Marshall, 2006.

<sup>50</sup> Entrevistas das gestoras.

<sup>51</sup> Guillory, 2002.

<sup>52</sup> Zohar; Marshall, 2006.

Um outro ponto interessante observado é em relação aos líderes julgarem-se espiritualizados, notamos a situação de “decepção ao confiar na espiritualidade das pessoas<sup>53</sup>”, conforme uma das gestoras. Neste momento, revela a identidade do ser humano para que haja a compreensão destas falhas, dizendo que o ser humano é um ser espiritual que de vez em quando tem experiências humanas<sup>54</sup>. Estas experiências citadas indicam a evolução humana vinculada à aquisição de vícios<sup>55</sup> (falhas) que degradam a natureza humana.

Em relação aos benefícios gerados pela espiritualidade, verificamos três pontos: o pessoal, o empresarial e o da equipe. No primeiro ponto foi revelado pelas entrevistadas como melhora pessoal: “o jeito de ser, reconhecimento do trabalho realizado, empolgação, tranquilidade e amizades”. Uma das gestoras comenta: “na minha vida teve um reflexo muito forte, visível na forma de relação próxima entre os níveis hierárquicos<sup>56</sup>”. Essa fala vem sustentada em Steiner (1984) que reitera que a espiritualidade gera evolução não só da personalidade superior; eleva também a auto-superação do indivíduo.

No segundo ponto, sobre a espiritualidade empresarial, verificamos as citações de “sustentabilidade e união”, em que uma gestora citou: “eu acho que quanto mais união, mais produção, maior a empresa, mais emprego, mais gente pra se juntar a esse grupo”. Isto indica que quando o ponto-referência está no espírito, em que as energias provindas dele originam a riqueza e a evolução, identificando simbologia ao fluxo do espírito empresarial<sup>57</sup>: comportamentos, produtividade com apoio do pessoal, lucratividade (determinante das operações de motivação espiritual). A sustentabilidade está no nível de comprometimento garantido pelo desempenho do funcionário, tanto de forma individual quanto coletiva.

Para o terceiro ponto, espiritualidade de equipe, as entrevistadas revelaram a possibilidade de visualizar as qualidades pessoais no sentido de “alocar as habilidades num ambiente satisfatório, manter a equipe integrada, proporcionar o crescimento profissional das pessoas e o espírito de equipe”. Foram estas as revelações das gestoras: “tu não ressalta o problema, tu ressalta a qualidade”, “consegue uma equipe equilibrada, sempre com todos os movimentos, com todas as trocas que tem”, “Difícilmente uma pessoa que não tem espiritualidade permanece por muito tempo, porque ela não consegue entrar na mesma engrenagem do grupo<sup>58</sup>”. Estas revelações lançaram vistas a um certo misticismo<sup>59</sup> nas relações.

Após essas discussões, com vistas ao objetivo de identificar os valores e princípios que norteiam as ações e compreensão dos gestores nas relações do ambiente organizacional, em que o centro da análise trouxe o ser integral, verificamos que as práticas utilizadas no processo de gestão dos líderes priorizam a satisfação dos funcionários valorizando sua essência. Identificamos que a gestão julga a espiritualidade empresarial uma ferramenta sem custo por sua aplicabilidade e imprescindível para tornar o ambiente de trabalho tranquilo e sustentável. Mesmo com a gama de ideias extraídas das falas dos entrevistados, podemos ainda sustentar que as revelações manifestadas pelos entrevistados tanto por parte dos funcionários quanto das gestoras apontaram para as literaturas que sustentam que o ser espiritualizado leva no bojo crenças, princípios e valores individuais que se refletem na relação de grupo (equipe) organizacional, que nesse estudo tinha uma organização empresarial como campo de aplicação.

Por fim, entendemos que foram percebidas indicações de respostas a nossa indagação inicial: qual a percepção dos gestores e funcionários de uma agência de correios franqueada em relação ao perfil espiritualizado nas relações de trabalho no ambiente organizacional? Verificamos certa uniformidade de pensamentos quanto à importância da valorização do indivíduo reconhecendo seus valores e identificando seus princípios. Existe uma interligação positiva entre o pensamento das

---

<sup>53</sup> Entrevistas das gestoras.

<sup>54</sup> Chopra, 1998.

<sup>55</sup> Coletti, 2006.

<sup>56</sup> Entrevistas das gestoras.

<sup>57</sup> Guillory, 2002.

<sup>58</sup> Entrevistas das gestoras.

<sup>59</sup> Lanz, 1985.

gestoras e as declarações dos funcionários. Os perfis de liderança idealizados pelos funcionários vêm a ser próximos aos praticados pelos seus líderes. As qualificações dos funcionários, priorizadas pelas gestoras, são encontradas na equipe e foram auto-avaliadas. A percepção do todo organizacional segue alinhamento e o reflexo do ser integral no ambiente de trabalho se dá pela disposição dos integrantes em alcançar os objetivos e as metas traçadas pela organização. As potencialidades individuais, no envolvimento do ser, corpo e alma, na conscientização de cada um como parte integrante da organização gera benefícios comuns para a empresa e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

- Abbagnano, N. (2000). *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Boff, L. (2000). *Espiritualidade: um caminho de transformação*. São Paulo: Sextante. CR-ROM. Sonopress – Rimo Ind. e Comércio de Fonográfica Ltda.
- Chopra, D. (1998). *As sete leis espirituais do sucesso*. São Paulo: Best Seller.
- Coletti, L. (2006). *Sociedade e Política: Estudo sobre a natureza humana em Jean-Jacques Rousseau*. Passo Fundo: Instituto Superior de Filosofia Berthier. – (coleção Dia-Lógos ; 9).
- Guillory, W. A. (2002). *A empresa viva: Espiritualidade no Local de Trabalho*. São Paulo: Pensamento-Cultrix.
- Japiassú, H., Marcondes, D. (1996). *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Lanz, R. (1985). *Passeios através da História: à luz da Antroposofia*. São Paulo: Antroposófica.
- Russ, J. (1994). *Dicionário de filosofia: os conceitos: os filósofos: 1850 citações*. São Paulo: Scipione.
- Steiner, R. (1984). *A direção espiritual do homem e da humanidade: resultados científico-espirituais acerca da evolução da humanidade*. São Paulo: Antroposófica.
- Wolman, R. N. (2001). *Inteligência espiritual*. Rio de Janeiro: Endiouro.
- Zohar, D.; Marshall, I. (2006). *Capital Espiritual: usando as inteligências racional, emocional e espiritual para realizar transformações pessoais e profissionais*. Rio de Janeiro: BestSeller.

## SOBRE OS AUTORES

**Tarcísio Staudt:** Doutor em Ciências Sociais pela UNISINOS – RS. Mestre em Ciências Contábeis e Controladoria pela UNISINOS – RS. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade FEEVALE – RS. Experiência em organizações públicas e privadas. Pesquisador da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

**Carla Joseandra Dillenburg:** Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade FEEVALE – RS. Especialista em Direito e Gestão Tributária - UNISINOS - 2013-2014 e Cursando MBA em Controladoria e Finanças - UNISINOS - 2014-2015. Funcionária da iniciativa privada. Ocupa cargo de gerência administrativa em uma empresa industrial do ramo metalúrgico em São Leopoldo - RS.

**Jucelaine Bitarello:** Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC – RS. Especialista em Administração e Estratégia Empresarial pela ULBRA – RS. Graduada em Ciências Contábeis pela UNISC – RS. Experiência em organizações públicas e privadas. Professora na Universidade Luterana do Brasil – ULBRA e da Faculdade Porto Alegre - FAPA.



# Análisis de la influencia de los atributos ambientales en el valor de los predios de la vereda El Salto

John Fredy Velandia Castillo, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia  
Diego Fernando Trujillo González, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia  
Daniel Esteban Sáenz Restrepo, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia

**Resumen:** La falta de un mercado de bienes transables para los bienes y servicios ambientales, ocasiona que no posean un valor dentro de las dinámicas mercadeables para dichos bienes; Buscando explicar cómo las variables ambientales, afectan el valor de los predios en la vereda El Salto, municipio de Lenguazaque – Cundinamarca, se usó: la matriz de Vester, la matriz de evaluación de métodos de valoración económica y herramientas de predicción espacial. Con los resultados obtenidos, se espera modificar el conocimiento frente a las variables ambientales de la comunidad, para enfrentar los pasivos ocasionados por la actividad minera que degradan la calidad de vida de los pobladores de la vereda y de su entorno.

**Palabras clave:** econometría espacial, precios hedónicos, bienes mercadeables, demanda

**Abstract:** The absence of a goods market for tradable environmental goods and services, causes not having a value within of the marketable dynamic to such goods; looking for explaining how environmental variables affect the property's value on the El Salto's path, Lenguazaquetownship – Cundinamarca, it was used: The Vester matrix, the matrix of evaluation of economic assessment and spatial prediction tools. With the obtained results, it is expected modify the knowledge about the environmental variables of the community, to confront the environmental liabilities caused for the mining activity that degrade the life's quality of the path's people and their surrounding environment.

**Keywords:** Spatial Econometrics, Hedonic Prices, Real Marketable, Demand

## Introducción

La minería en su contexto histórico ha delineado una de las actividades más influyentes en el marco actual de la civilización, fundamentado en la necesidad económica, política y social para la creación y satisfacción de modelos sociales mediante parámetros comportacionales. Es decir, que la misma se plantea como una sociedad de dependencia hacia los factores económicos; lo que ha influenciado que esta se lleve a cabo bajo la sapiencia de crecimiento desmesurado. Debido a esto, en Colombia la minería a socavón se ha fundamentado como una de las actividades mineras más influyentes bajo escala de poblaciones delimitadas, en donde pequeños grupos sociales ven una posibilidad de lucro sin tener en cuenta el pasaje natural bajo aspectos bióticos y abióticos.

En el actual periodo presidencial colombiano, se denota la importancia que tiene la actividad minera en la economía nacional, en donde la ley 1450 de 2011 le da el estatus de locomotora para el desarrollo; aspecto que ha aumentado los niveles de concesiones por minería en el país y por ende ha incurrido en un mayor nivel de degradación ambiental, concibiendo con ello que se disminuya la calidad de los bienes y servicios prestados por los ecosistemas y más aún cuando no se posee un precio de mercado que permita una estimación correcta. Dicho factor de estimación, no ha sido posible por su connotación como bienes públicos, por lo que las herramientas de valoración económica y predicción espacial, han permitido plantear estrategias en contra de la degrada-



ción que se vive actualmente en los sistemas naturales, mediante el apoyo de aproximación a un valor cercano al real de los bienes y servicios ambientales dentro de un contexto social.

Es por ello que el presente artículo de investigación se fundamenta en la visión de crecimiento que han creado los municipios por la explotación minera; enfocándose en el contexto ambiental del municipio de Lenguazaque, donde su principal actividad económica es la minería, y evidenciando el progresivo efecto de dicha acción en los recursos naturales de los cuales se dispone.

Para poder establecer de forma cuantitativa dichos efectos, se ve la necesidad de utilizar métodos de predicción espacial que contemplen la relación existente entre la actividad minera con la economía de la vereda El salto. La primera aproximación a los valores deseados se presentan a continuación, en el cual se plantea un modelo econométrico que permite establecer la relación entre la actividad minera de la mina el EUCALIPTO con el valor de los predios de la vereda anteriormente nombrada, estableciendo la conservación y protección como componente fundamental y describiendo las diferentes etapas previstas en la modelación a través del método de precios hedónicos por medio de la econometría espacial.

## Metodología

Esta es una investigación de tipo explicativo que cuenta con una parte documentada, en donde se recopila toda la información necesaria sobre los casos en los que se aplicó herramientas de predicción espacial, para la complementación en la valoración económica de bienes y servicios ambientales, al igual que el compendio de datos sobre la actividad minera en Colombia.

Por otro lado, en la investigación se determinó la influencia que existe entre los atributos ambientales de los ecosistemas en el área de influencia de la mina EL EUCALIPTO; la afectación que tienen estos por las actividades de explotación de carbón y el cómo inciden en el valor de los predios de la vereda El Salto. Para tal efecto, se estimó el grado de relación que tienen las variables ambientales en términos económicos sobre el precio de las viviendas, para concluir que porcentaje del valor económico de los predios es generado por las características ambientales de los recursos protegidos y conservados por el plan de manejo. Dentro del proceso investigativo, se contó con varias herramientas analíticas y de síntesis que permitieron el análisis de los datos obtenidos y el cumplimiento de los objetivos de la indagación.

## Resultados

### *Estado del arte, la actividad minera y las herramientas de predicción espacial*

Como primer resultado de la investigación, se obtuvo un estado del arte de la actividad minera en Colombia y de las herramientas estadísticas-económicas que se utilizaron en el estudio por existir la necesidad de crear un soporte conceptual adecuado antes de continuar con el proceso metodológico, y así al final, utilizar la matriz de Vester como herramienta para sintetizar la información y obtener aquellos rasgos que podrían ser evaluados en el modelo econométrico posteriormente.

### *La actividad minera en Colombia*

La minería en Colombia ha representado por muchos años una de las principales actividades de crecimiento económico para el país, por lo cual muchos municipios optaron por hacer uso de los recursos minerales del subsuelo, dejando de lado la visión desde una corriente más ambientalista y sustentable. Por lo cual, se hace imperativo el análisis de las afectaciones causadas a los bienes y servicios ambientales y la causalidad de estos daños sobre la función de bienestar de una sociedad.

## *La minería en Colombia*

El surgimiento de la minería en Colombia no es un tema nuevo, por el contrario, ha sentado las bases para el actual modelo de desarrollo económico. Su mayor importancia dentro de las decisiones económicas estatales, se evidenciaron a principios del nuevo siglo, más específicamente en el año 2001, cuando surgió el auge de la actividad minera en Colombia, logrado mediante transformaciones jurídicas y políticas<sup>1</sup>, permitiendo con ello, dar mayor preeminencia al capital corporativo de las multinacionales y a la inversión extranjera, hecho que se adelantó principalmente en el siglo XXI.

Desde entonces la minería es un factor determinante en la economía actual colombiana, reflejado en las finanzas públicas “mediante impuestos de renta y el impuesto al valor agregado (IVA)”, aumentos del producto interno bruto (PIB), generación de regalías (a pesar que hoy en día no superan el valor de las exenciones concedidas), generación de empleo formal<sup>2</sup>, entre otros beneficios que han hecho de la minería un atractivo económico para el gobierno colombiano frente al panorama extranjero. De acuerdo a lo anterior, la influencia de la minería es tal que ha sido contemplada dentro del plan nacional de desarrollo como “*actividad pública y de interés social*” mediante ley 1450 del 2011, además de ser una de las cinco estrategias económicas para el desarrollo de la nación.

## **Minería y ambiente**

### *Influencia de la minería en los aspectos naturales*

Una parte importante en la estabilidad económica de todo país, es la disponibilidad de recursos naturales para garantizar la disponibilidad de bienes y servicios que satisfagan las necesidades e impulsen el desarrollo socio-económico de la nación, para esto, las naciones han optado en medidas de preservación y compensación con el fin de evitar una sobre explotación de los ecosistemas y acatar acuerdos internacionales, aspectos que garantizan el aprovechamiento actual y futuro y por ende, una estabilidad en los componentes estructurales del país.

Los recursos naturales no solo brindan bienestar al ser humano o son para el usufructo del mismo, su papel es muy importante para todas las demás formas de vida, brindando el cubrimiento de las necesidades físicas, químicas y biológicas de la humanidad, en este contexto, su afectación provoca un desequilibrio natural que conlleva al deterioro ambiental, por lo que se hace evidente reconocer las causas y motivos de afectación a tan importantes recursos.

En este contexto, la minería siendo considerada una de las actividades de mayor contaminación en el mundo (Parodi, 2010), genera inestabilidad al equilibrio natural que en consecuencia, interfiere en las funciones básicas que se perciben de los recursos naturales. Entre los impactos más relevantes de la extracción de los recursos mineros, localizamos los generados en el suelo, el agua y la atmosfera, impactos que van desde la contaminación de las fuentes hídricas cercanas, la erosión del suelo, destrucción de la capa vegetal, ruido, vibraciones, material particulado, entre otros; en donde se utilizan químicos altamente contaminantes (por ejemplo el cianuro) y en donde se destruye constantemente la mena y la roca (Moran, 2009).

Dado lo anterior, se describe a continuación algunas de las funciones básicas de los recursos naturales afectadas por la actividad económica:

- **Son soporte fundamental de la vida y de los procesos fructíferos.** El ser humano por sus características depende de los procesos naturales esenciales en el mantenimiento del entorno, en donde se incluyen funciones tales como: la fotosíntesis y respiración, el mantenimiento de los equilibrios atmosféricos y climáticos, el mantenimiento de la diversidad biológica y genética, entre otros. Cabe señalar la importancia que tiene el paisaje y el patrimonio natural

<sup>1</sup> Un ejemplo de ello fue la contra reforma a la ley 99 de 1993 adecuándola a las exigencias del capital minero.

<sup>2</sup> Aspectos de alto interés en el Informe Final de desarrollo. “La minería en Colombia: impacto socioeconómico y Fiscal” 2008, por la repercusión en las finanzas públicas en los mecanismos de desarrollo económico y social del país.

ya que son considerados como bienes y servicios "naturales" de carácter intangible, que contribuyen a la calidad de la vida, haciéndola agradable y plena. Por ejemplo, la belleza del paisaje, el aire puro, la ausencia de ruidos artificiales, etc. (UNAL, 2011).

- **Esenciales para el consumo.** Brinda los alimentos y son fundamentales en la generación de materias primas para su posterior transformación en bienes y servicios.
- **Capacidad de asimilador los desechos.** El uso de los recursos con lleva a la producción de residuos, en donde las actividades humanas juegan un papel importante ya que las mismas crean una serie de desechos complejos y de difícil eliminación; donde la naturaleza tiene la capacidad de asimilación basándose en la dispersión, adsorción y almacenamiento (Barzev, 2002).

### *Influencia de la minería en los aspectos sociales*

#### *Influencia positiva*

**Permite el Abastecimiento de productos:** Los minerales sustraídos mediante esta práctica, garantizan la disponibilidad de materia prima para el sector industrial y por ende la satisfacción de necesidades humanas<sup>3</sup>. **Generación de empleo:** La mano de obra requerida en la actividad minera ha presenciado un gran aumento, aspecto que se ha radicado como un principal fuente de empleo; en Colombia esta actividad crece cada día más y la cantidad de concesiones en el territorio nacional son una prueba de ello, por lo que la generación de empleo (gracias a este sector), es bastante significativo en la economía colombiana. **Regalías:** Las regalías se constituyen como un factor social, debido a que las mismas equivalen a un aumento en el presupuesto nacional, que repercute en un incremento del bienestar social. Una muestra de esto, es que en Colombia las regalías generadas por la explotación minera para el 2002 fueron de USD 83 millones y para el 2010 aumentaron a USD 708 millones (ministerio de minas y energía, 2010), generando mayores beneficios en la implementación y el cumplimiento de planes de desarrollo, especialmente en obras de infraestructura estatal.

#### *Influencia negativa*

**Conflictos:** Con los años la búsqueda de nuevas reservas para explotación se ha incrementado, sin embargo, dichas reservas se han venido hallando en zonas sensibles por su importancia ecológica o por ser territorio de determinados grupos sociales; estos aspectos han incidido que se formen conflictos entre los interesados de llevar proyectos de extracción minera y entre a aquellas sociedades que no están de acuerdo con la extracción, por no contar con las garantías necesarias o por no hallar un interés específico en el desarrollo de los proyectos, es decir, cuando los intereses personales y los supuestos beneficios, se enmarcan por encima del bien social. **Seguridad alimentaria:** La minería requiere de amplias áreas para ser llevada a cabo, lo que lleva a que los territorios utilizados para dicho fin sufran cambios que impiden el uso agrícola o afectan los comportamientos naturales de los ecosistemas; aspecto que ha influenciado negativamente en la seguridad alimentaria de las naciones, debido a que cada vez son más las zonas aptas para minería, limitando los lugares aptos para realizar agricultura. **Enfermedades:** La minería es un actividad que conlleva altos riesgos para los trabajadores y para las sociedades aledañas a esta, causando enfermedades por diversos aspectos, un ejemplo de esto es el uso de químicos como el cianuro, fundamental para eliminar la roca o mena del mineral, que al entrar en contacto con alimentos o con determinados individuos, ocasionan intoxicaciones o secuelas adversas a largo plazo además de otras importantes enfermedades. El ruido, el gran aumento de

---

<sup>3</sup> La pirámide de Maslow (1908-1970), brinda una clasificación de las diferentes necesidades del ser humano, abarcándolas desde 5 grupos o niveles y catalogándolas mediante jerarquía.

material particulado, las vibraciones, etc. son otras fuentes de enfermedades que hacen de la minería una actividad de gran incidencia en el detrimento de la salud de las personas.

## **La econometría espacial y herramientas de predicción espacial**

El uso de herramientas de predicción espacial y de modelos econométricos, nos permiten formular una ecuación del modelo positivista para lograr explicar el efecto que tienen las variables ambientales y geográficas sobre la función de bienestar social de la vereda. Los modelos de econometría espacial nos permiten la inclusión de parámetros geográficos y de las características propias de estos datos que puedan perturbar la confiabilidad del modelo y pongan en duda la certeza científica del mismo.

Las herramientas de predicción son aquellas que por medio de diferentes disciplinas como la estadística, la matemática y la economía, permiten estimar valores cuantitativos que determinan la verosimilitud de acontecimientos futuros (Pinilla y Gallego, 2012). Por ende, los ejercicios de predicción se pueden aplicar a diferentes áreas según desee la persona, permitiendo así aplicarlos a la minería con el fin de predecir la eficiencia energética de la extracción de hidrocarburos, y si se desea saber cómo las actividades del plan de manejo ambiental afectan el valor del suelo de la mina, o el crecimiento que se podría tener en el producto interno bruto de la nación al intensificar la extracción de minerales.

Pero en cualquier área en que se desee realizar ejercicios de predicción, siempre será indispensable contar con la información adecuada, ya que esta será la que nos proporcione la base para nuestra actividad. Es por ello, que las herramientas de predicción se clasifican según las características de la información que se posea.

Se puede clasificar dichas herramientas en diferentes tipos, según: los enfoques que posea la información, el tipo de información que se tenga y las relaciones que pueden existir entre los datos.

Dicho lo anterior, las herramientas de predicción se pueden clasificar de la siguiente forma: Primero, cuando la información que se posea sea subjetiva, es decir provenga de las opiniones y/o apreciaciones de personas; Segundo, cuando la información que se tiene sean de datos históricos; Tercero, según las relaciones que existan entre las variables; y cuarto, cuando no se posea información histórica, es decir, cuando son temas nuevos o poco estudiados.

Conociendo de antemano el tipo de enfoque o información que se posee, se podrá de esta manera seleccionar uno de los diferentes métodos con los que cuenta cada uno de las cuatro herramientas de predicción. Para el estudio de la presente investigación se seleccionó como herramienta los modelos econométricos, los cuales son un método que se usa en los instrumentos de predicción cuando se quieren analizar las relaciones entre variables. El objetivo de la investigación es analizar la relación entre las medidas de conservación y protección en la mina El EUCALIPTO, las cuales contemplan a su vez otros atributos ambientales como variables, con la variación en el valor de los predios cercanos a la mina; lo cual se llevó a cabo por medio de herramientas de predicción y métodos de valoración económica, las cuales se profundizarán más adelante.

La econometría es una ciencia social que permite el análisis cuantitativo de fenómenos y teorías, a través de herramientas matemáticas y estadísticas, usando de tal manera supuestos que permitan el aprovechamiento adecuado de la información que se tenga, para la construcción de modelos que explique de forma simplificada las relaciones existentes en la realidad.

Dentro de cualquier análisis econométrico se plantean modelos que buscan por medio de la inclusión de diferentes variables, aproximarse lo más que se pueda a la complejidad de los escenarios reales. Existe diferentes tipos de modelos econométricos que usan distintas metodologías para el ejercicio de la predicción, permitiéndole a las personas seleccionar aquel modelo que más se ajuste a las características del ejercicio; entre los modelos econométricos más representativos encontramos el Probit, Logit y el modelo que se usó para la presente investigación, la econometría espacial.

Los modelos econométricos presentan diferentes características que permiten que cada uno de ellos se pueda usar para diferentes análisis de dependencia del estudio de caso, de esta manera, los 3 modelos mencionados anteriormente presentan diferentes particularidades, por ejemplo, los

modelos Probit y Logit son modelos que utilizan variables cualitativas, en cambio la econometría espacial establece variables cuantitativas.

Los modelos Probit y Logit trabajan con valores dicotómicos, lo que los hace similares y les otorga unas limitantes que para la presente investigación no son de utilidad. Es por dicha razón y por la inclusión de variables espaciales dentro de un modelo y todo lo que esto involucre como los efectos espaciales, que para el presente trabajo de investigación se decide trabajar todo lo referente a la modelación econométrica con la econometría espacial y no con otros modelos.

## La Matriz de Vester

En la elaboración de la matriz de Vester se analizaron los parámetros catastrales, econométricos y geográficos que según la recopilación de la información bibliográfica hecha con anterioridad, se determinaron que serían los que podrían tener una influencia sobre el precio de los predios cercanos a la mina El Eucalipto en la vereda El Salto, municipio de Lenguaque.

Como el problema central de investigación del primer objetivo es la búsqueda de las variables catastrales, ambientales y/o econométricas que de alguna manera afectan el valor catastral, se determinó el análisis de causalidad de los parámetros dependiendo de cuál de estos parámetros podría al final afectar la función de la demanda de los hogares de estudio.

Las variables econométricas analizadas fueron la autocorrelación espacial y la heterogeneidad espacial:

En la autocorrelación espacial se analizó cuáles de todos los parámetros elegidos podrían causar autocorrelación en los datos que conformaran la base de datos de la vereda. Se encontró que cinco de las doce variables contrastadas darían como consecuencia autocorrelación en el modelo econométrico y con niveles de causalidad fuertes, la clasificación que se le dio, según la matriz, es de problema activo, por la gran influencia que tendrá la aparición de autocorrelación espacial en el modelo econométrico.

La heterogeneidad espacial entendida como aquella inestabilidad en los datos observados, ocasionada por la variación en la relación entre ellos, conlleva a obtener heterocedasticidad en el modelo a realizar (Casetti, 1995), para ello, se analizó como los demás parámetros podrían causar esta inestabilidad, con lo cual se pudo determinar como problema pasivo, ya que la medida de la heterogeneidad espacial será un indicador de eficiencia del modelo econométrico.

Las variables catastrales analizadas fueron: valor catastral actual, área del predio, área construida, cantidad de construcciones, número de habitaciones, número de baños, número de pisos y el uso actual del suelo:

En el valor catastral actual se analizó los niveles de causalidad que las demás variables podrían tener en la formación actual del predio, y se encontró que todas las demás variables catastrales (área del predio, área construida, cantidad de construcciones, número de habitaciones, número de baños, número de pisos y el uso actual del suelo) y geográficas (cercanía a un cuerpo de agua, proximidad a un ecosistema y la distancia a la mina) podrían afectar el valor del predio, por lo cual, se caracterizó como problema activo, ya que esta va a ser la principal variable a evaluar en el trabajo de investigación.

El área del predio es una manera de determinar la certeza científica del modelo, ya que esta variable junto con la del uso del suelo actual, determinan la valorización total de cada predio, por lo cual fueron catalogados como problemas pasivos.

El área construida se catalogó como un problema crítico, el único dentro de toda la matriz, ya que dependiendo del índice de construcción de un predio, el uso que se le dé a este, el valor predial y las demás variables, se verán afectadas, por lo cual se considera este parámetro como causa y consecuencia de muchas otras variables.

El número de construcciones, término siendo un agregado causal de los parámetros: número de pisos, número de habitaciones y número de baños, por lo cual estos parámetros son considerados como indiferentes por lo cual no se consideran importantes dentro del modelo econométrico, dejando solo el número de construcciones como una variable representativa, como un problema activo.

Y por último las variables geográficas que se analizaron son la distancia a la mina del predio, la proximidad a un ecosistema y la proximidad a un cuerpo de agua. Todas estas variables son consideradas y clasificadas de gran importancia ya que aunque no son causadas por los demás parámetros, si influyen mucho sobre las otras por lo cual se podrían tomar como índices de cantidad o calidad de parámetros ambientales que hacen parte de la función de demanda de la población de El Salto.

La autocorrelación espacial y la heterogeneidad espacial son comportamientos dentro de los modelos econométricos (Baronio, 2012), y como son dependientes de los datos, se tuvieron en cuenta en la realización de la matriz de Vester por ser fundamentales para determinar la confiabilidad del modelo que se obtiene. Por otro lado, el valor catastral actual no se incluirá en la función de demanda, ya que el propósito investigativo es el de utilizar ese mercado de bienes inmuebles para determinar el imperio de las variables ambientales sobre el valor catastral, por lo cual, no es posible que esta sea una variable a evaluar, pero se integró en la matriz para examinar de forma sencilla las relaciones de causalidad de las demás variables.

Tabla 1: Niveles de causalidad Matriz De Vester

NIVEL DE CAUSALIDAD	
No hay Causalidad	0
Causalidad Débil	1
Causalidad Media	2
Causalidad Fuerte	3
Causalidad muy Fuerte	4

Fuente: Información Adaptada de Sáenz, Trujillo y Velandia, 2014.

Tabla 2: Matriz de Vester

MATRIZ DE VESTER														
Variables activas	AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL	HETEROGENEIDAD ESPACIAL	VALOR CATASTRAL ACTUAL	AREA DEL PREDIO	AREA CONSTRUIDA	CANTIDAD DE CONSTRUCCIONES	DISTANCIA A LA MINA	NUMERO DE BAÑOS	NUMERO DE HABITACIONES	NUMERO DE PISOS	PROXIMIDAD A ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS	PROXIMIDAD A UN CUERPO DE AGUA	USO ACTUAL DEL SUELO	TOTAL CAUSAS
Variables pasivas														
AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL		1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
HETEROGENEIDAD ESPACIAL	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VALOR CATASTRAL ACTUAL	2	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
AREA DEL PREDIO	3	3	4		3	3	0	2	2	2	2	2	3	29
AREA CONSTRUIDA	1	4	4	0		2	0	2	2	2	0	0	2	19
CANTIDAD DE CONSTRUCCIONES	1	1	3	0	3		0	2	2	1	0	0	2	15
DISTANCIA A LA MINA	4	1	4	1	1	2		0	0	0	1	1	2	17
NUMERO DE BAÑOS	0	0	2	0	2	2	0		1	1	0	0	0	8
NUMERO DE HABITACIONES	0	0	2	0	2	2	0	2		1	0	0	0	9
NUMERO DE PISOS	0	0	2	0	2	2	0	2	2		0	0	0	10
PROXIMIDAD A ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS	3	2	3	2	2	2	2	0	0	0		2	3	21
PROXIMIDAD A UN CUERPO DE AGUA	3	2	3	2	2	2	2	0	0	0	0		3	19
USO ACTUAL DEL SUELO	1	0	3	0	3	3	2	0	0	0	1	3		16
TOTAL CONSECUENCIAS	18	16	33	5	20	20	6	10	9	7	4	8	15	

Fuente: Información Adaptada de Sáenz, Trujillo y Velandia, 2014.

## Calificación de los métodos de valoración económica ambiental

Como segundo resultado importante en la investigación se obtuvo la calificación de algunos métodos de valoración económica con el fin de evaluar cual se ajustaría más a las necesidades investigativas.

### *Valoración económica*

La medida de bienestar de una población se puede determinar por medio de la función de demanda de la misma, ya que una población demandara los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades o simplemente ser feliz, pero hay elementos dentro de la demanda total poblacional que no poseen un precio y por lo tanto no es posible su simple inclusión al modelo cuantitativo del bienestar, por lo cual, la valoración económica puede entenderse como “El proceso en el cual se hace una sumatoria de todas las demandas individuales, o de los valores que asignan cada uno de los individuos que hacen uso del bien ambiental”(Moreno, 2004).

Entonces se puede entender que la valoración económica de bienes y servicios ambientales es la acción de concederle un valor económico diferente al precio, ya que estos bienes y servicios no poseen un mercado definido, de acuerdo con el uso que le dan los individuos al igual que el valor por la simple existencia o posibilidad de uso futuro del bien y servicio.

Así que para someter a evaluación los distintos métodos de valoración económica ambiental existentes, se determinaron una serie de preguntas que permitieran evaluar la capacidad de cada uno de los métodos en la obtención de un modelo confiable y el manejo de las variables ambientales, dentro de la formación del precio de las viviendas y la correspondiente distinción de las cualidades de los ecosistemas dentro de la generación de valor dentro de la comunidad.

Para la construcción de la matriz se generaron ocho preguntas específicas, con el fin de que cada una responda a los intereses de la investigación; las preguntas escogidas fueron las siguientes:

1. *¿Qué permita distinguir el valor de la cantidad y calidad ambiental del bien?*

Se requiere que el método de valoración a utilizar, permita discriminar los diferentes valores generados por los atributos de calidad y cantidad de los bienes y servicios eco-sistémicos.

2. *¿Qué Permita conocer la Variación en los Precios?*

El método de valoración a escoger debe permitir conocer la variación de los precios entre las viviendas, con el fin de evaluar el comportamiento de los datos obtenidos.

3. *¿Qué permita calcular el Valor Económico Total?*

Aunque el conocimiento del valor económico total de un bien o servicio ambiental sería lo óptimo, es decir, la agregación de los valores de uso directo, indirecto y de opción, así como los valores de existencia del bien y servicio, hay que tener en cuenta que para la investigación solo es necesario el cálculo del valor de uso.

4. *¿Qué Permita la inclusión de Variables ambientales en el modelo?*

El método de valoración económica ambiental, por obvias razones, debe permitir la inclusión de variables ambientales, pues son estas las que al final se van a valorar.

5. *¿Existencia de Antecedentes del Uso de la econometría espacial en la metodología?*

Por medio de la recopilación bibliográfica, es posible determinar si hubo estudios en los que se usó econometría espacial con algún método de valoración, para que así, se identifique la factibilidad de usar uno u otro método para la investigación.

6. *¿Permite establecer valores objetivos del recurso a valorar?*

La mayoría de bienes y servicios ambientales no poseen un precio y al otorgarles un valor se debe ser lo más objetivo posible, ya que las perspectivas del investigador o del grupo de estudio que haga la evaluación, podría desviar la valuación y por lo tanto alejar el modelo de los fenómenos de la realidad.

7. *¿El método exige la presencia de un mercado específico?*

El mercado a superponer en la investigación es el de bienes inmuebles, por ello se requiere que el método de valoración permita la inclusión de mercados existentes.

8. ¿Requiere alta cantidad de información?

Los instrumentos para el proyecto de investigación se basan en su mayoría de la disponibilidad de la información, por lo cual la credibilidad del modelo y el uso de la metodología de valoración dependerán de la cantidad de información disponible.

9. ¿Se basa en datos Observados?

La necesidad de poseer una base de datos de información primaria (datos observados), para poder dar seguimiento al modelamiento econométrico.

Tabla 3: Calificación Matriz Valoración

Puntaje	Característica	
	No Permite	No
0	Permite	Si
1	No Permite	No

Fuente: Información Adaptada de Sáenz, Trujillo y Velandia, 2014.

Tabla 4: Matriz Valoración

METODOLOGÍAS	¿Qué permita distinguir el valor de la cantidad y calidad ambiental del bien?	¿Qué Permita conocer la Variación en los Precios?	¿Qué permita calcular el Valor Económico Total?	¿Qué Permita la inclusión de Variables ambientales en el modelo?	Existencia de Antecedentes del Uso de la econometría espacial en la metodología	¿Permite establecer valores objetivos del recurso a valorar?	¿El método exige la presencia de un mercado específico?	¿Requiere alta cantidad de información?	¿Se basa en datos Observados?	Total
Valoración Contingente	0	1	1	1	0	0	1	1	0	5
Con Joint	0	1	1	1	0	0	2	1	0	5
Costo de Viaje	0	1	0	1	0	1	3	1	1	6
<b>Precios Hedónicos</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>8</b>
Precios de Mercado	0	1	0	1	0	1	5	1	1	6
Bienes Afines	0	1	0	1	0	1	6	0	1	4
Función de Producción	1	1	0	1	0	1	7	1	1	7
Precios Sombra	0	1	0	1	0	1	8	1	1	6
Total	2	8	2	8	1	6	9	7	6	47

Fuente: Información Adaptada de Sáenz, Trujillo y Velandia, 2014.

Por medio de la matriz, se obtuvo que el método de valoración económica ambiental más adecuado para implementar en la investigación es el de precios hedónicos, ya que se ajusta de forma más precisa a las variables que se requieren en el estudio. Dicho método es el único con el que se cuenta con referencias anteriores de su utilización en estudios similares con la agregación de las variables geográficas en investigaciones sobre la función de demanda de los hogares, obtenida por medio de la valoración económica ambiental; además, es de los métodos valorados que junto con la función de producción, son los únicos que permiten una desagregación de las características de la función de bienestar con el fin de catalogar la capacidad de generar valor por parte de la calidad y la cantidad de los atributos ambientales, es por ello, que obtuvo la mayor calificación en la matriz y es el método propicio para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos.

## Determinación del modelo econométrico

Como tercer resultado, se obtuvo el modelo econométrico que permitió el establecimiento de la función de demanda de la población de la vereda El Salto, para así poder hacer el análisis de que tanto influye la calidad ambiental en la generación de valor en los predios locales.

### Determinación de los métodos de obtención de datos para el modelo econométrico

“La econometría al ser la rama de la estadística que se aplica a los fenómenos económicos” (Kolstad, 2001), se alimenta mediante datos históricos que permitan establecer comportamientos de los eventos económicos de forma más sencilla y cuantitativa, por lo cual, se hizo imprescindible la recopilación y el tratamiento de información que pudiera otorgarle al modelo la suficiente certeza científica que se necesita para ser considerado de utilidad en la investigación.

Para la construcción de la base de datos que admitiera la determinación de un modelo que permitiera explicar la conformación de los avalúos catastrales de la vereda el salto con respecto a múltiples factores escasos, se estableció que era necesario la recolección de datos catastrales y ambientales; los datos de tipo catastral se obtuvieron uno a uno de los registros en las bases del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

De igual manera, teniendo los resultados de la matriz de Vester se consideró la inclusión de variables ambientales y geográficas; para la primera variable se escogió la calidad del aire y la existencia del flujo de un cuerpo hídrico en el predio, para la segunda y teniendo en cuenta las limitaciones de la misma herramienta, se hizo necesario la creación de buffer a 500, 1000, 1500, 2000, 2500, 3000 y 3500 metros.

### Tratamiento econométrico

Para el tratamiento de los datos se utilizó primero econometría tradicional basándose en la expresión:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \dots + \beta_n x_n$$

$Y$  *avaluocatastral*: avalúo de los predios por el total de la superficie expresado en pesos colombianos a 2013.  $\beta_1$  *areatotal*: expresada en metros cuadrados del área total el predio, se espera que el precio aumente a medida que aumenta el área.  $\beta_2$  *Arconstruida*: expresada en metros cuadrados es el área del predio en la que se hizo algún tipo de construcción.  $\beta_3$  *distanciamina*: expresada en metros cuadrados hace referencia a que tan alejado se encuentra el predio a la mina.

Ilustración 1: Modelo Econométrico en Stata

```
. regress avaluocatastral areatotal Arconstruida distanciamina
```

Source	SS	df	MS			
Model	5.0782e+16	3	1.6927e+16	Number of obs =	131	
Residual	1.2575e+16	127	9.9014e+13	F( 3, 127) =	170.96	
				Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8015	
				Adj R-squared =	0.7968	
Total	6.3357e+16	130	4.8736e+14	Root MSE =	1.0e+07	

avaluocata-1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
areatotal	1234.009	54.91642	22.47	0.000	1125.339	1342.678
Arconstruida	108758.1	21187.56	5.13	0.000	66831.73	150684.4
distanciam-a	2032.579	932.3488	2.18	0.031	187.6293	3877.529
._cons	-3680767	2266366	-1.62	0.107	-8165497	803962.7

Fuente: Elaboración propia a partir de STATA 9.1.

En el tratamiento econométrico se observa que la variación total de la variable dependiente, el avalúo catastral es explicada en un 80,15% por las tres variables independientes, como se observa en el  $R^2$ .

**Pruebas de Confiabilidad de la Certeza lógica del Modelo**

*Prueba de Heterocedasticidad*

Se corrió la prueba de White para determinar que en el modelo la varianza de los errores de este no es constante, con un resultado de  $0,0000 > 0,05$  por lo cual, se corrigió con la prueba de Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG). Una vez corregida la heterocedasticidad del modelo, se vuelve a determinar con estimadores robustos.

Ilustración 2: Prueba de White

```
. estat imtest, white
white's test for H0: homoskedasticity
  against Ha: unrestricted heteroskedasticity

      chi2(9)      =      44.28
      Prob > chi2  =      0.0000

Cameron & Trivedi's decomposition of IM-test
```

source	chi2	df	p
Heteroskedasticity	44.28	9	0.0000
Skewness	-5.39e+08	3	1.0000
Kurtosis	.	1	.
Total	.	13	.

Fuente: Elaboración propia a partir de STATA 9.1.

Ilustración 3: Corrección de la Heterocedasticidad

```
. regress avaluocatastral areatotal arconstruida distanciamina [aweight = arconstruida]
(sum of wgt is 1.73220e+03)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =
Model	5.3974e+15	3	1.7991e+15	22
Residual	2.3454e+15	18	1.3030e+14	F( 3, 18) = 13.81
Total	7.7428e+15	21	3.6870e+14	Prob > F = 0.0001
				R-squared = 0.6971
				Adj R-squared = 0.6466
				Root MSE = 1.1e+07

avaluocata-1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
areatotal	1487.205	249.3075	5.97	0.000	963.429 2010.98
arconstruida	117471.3	22921.32	5.12	0.000	69315.39 165627.2
distanciam-a	-379.9122	3126.332	-0.11	0.917	-6896.093 6238.269
_cons	-5969219	8667227	-0.69	0.500	-2.42e+07 1.22e+07

Fuente: Elaboración propia a partir de STATA 9.1

Prueba de Shapiro-Wilk

Al correr la prueba de Shapiro-Wilk, indico que la base de datos no presenta una distribución normal, con un resultado de 0,00005. Para ello se aplicó la herramienta Mínimos Cuadrados Generalizados, para que de esta manera se pudiera suavizar dicho efecto.

Ilustración 4: Prueba de Shapiro-Wilk

```
swilk residual
```

variable	shapiro-wilk w test for normal data				Prob>z
	obs	w	v	z	
residual	131	0.94529	5.671	3.906	0.00005

Fuente: Elaboración propia a partir de STATA 9.1.

Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (GEODA)

Modelo de Retardo Espacial

Ilustración 15: Modelo de Retardo Espacial

```
Regression
SUMMARY OF OUTPUT: SPATIAL LAG MODEL - MAXIMUM LIKELIHOOD ESTIMATION
Data set      : Predios
Spatial Weight : Predios gal
Dependent Variable : AVALUO_CAT Number of Observations : 131
Mean dependent var : 2.27496e+007 Number of Variables : 5
S.D. dependent var : 2.30289e+007 Degrees of Freedom : 127
Lag coeff. (Rho) : 0.314266
```

R-squared	0.887392	Log likelihood	-2974.06
Sq Correlation	-	Akaike info criterion	5958.12
Sigma-square	5.97196e+013	Schwarz criterion	5973.86
S.E of regression	7.72785e+006		

Variable	Coefficient	Std. Error	z-value	Probability
W_AVALUO_CAT	0.314266	0.04932946	6.370757	0.0000000
CONSTANT	-2833842	1013693	-2.795562	0.0051811
AREA_DE_TE	896.1665	60.19363	14.88806	0.0000000
AREA_CON	82073.78	16296.25	5.036362	0.0000005
DISTANCIA_	1232.713	590.7374	2.086736	0.0369119

```
REGRESSION DIAGNOSTICS
DIAGNOSTICS FOR HETEROSKEDASTICITY
RANDOM COEFFICIENTS
TEST
Breusch-Pagan test      DF      VALUE      PROB
                        3      38.3515    0.0000000
```

```
DIAGNOSTICS FOR SPATIAL DEPENDENCE
SPATIAL LAG DEPENDENCE FOR WEIGHT MATRIX : Predios.gal
TEST      DF      VALUE      PROB
Likelihood Ratio Test  1      33.15921  0.0000000
===== END OF REPORT =====
```

Fuente: Elaboración propia a partir de GeoDa 1.0.1.

$$1. Y = x_1\beta_1 + x_2\beta_2 + x_3\beta_3 + x_4\beta_4 + u$$

$$Y = \lambda W_u + \varepsilon$$

$$\varepsilon = (0, \sigma^2 I)$$

Ilustración 6: Modelo de Retardo Espacial con Error

```

SUMMARY OF OUTPUT: SPATIAL ERROR MODEL - MAXIMUM LIKELIHOOD ESTIMATION
Data set      : Predios
Spatial Weight : Predios_gal
Dependent Variable : AVALLIO_CAT      Number of Observations: 131
Mean dependent var : 22749551.744186  Number of Variables   : 4
S.D. dependent var : 23028942.270792   Degrees of Freedom    : 127
Lag coeff. (Lambda) : 0.439480

R-squared      : 0.875707      R-squared (BUSE)      : -
Sq. Correlation : -              Log likelihood        : -2984.680039
Sigma-square   : 6.59167e+013   Akaike info criterion : 5977.36
S.E. of regression : 8.11891e+006   Schwarz criterion     : 5989.95

-----
Variable      Coefficient      Std. Error      z-value      Probability
-----
CONSTANT      226988.7         1546310         0.1467938    0.8832947
AREA_DE_TE    1064.769         52.57012        20.25426     0.0000000
AREA_CON      92746.84         16642.09         5.573029     0.0000000
DISTANCIA     2098.309         646.1606        3.247349     0.0011650
LAMBDA        0.4394804       0.08699581      5.051742     0.0000004
-----

REGRESSION DIAGNOSTICS
DIAGNOSTICS FOR HETEROSKEDASTICITY
RANDOM COEFFICIENTS
TEST
Breusch-Pagan test      DF      VALUE      PROB
                        3       48.84016   0.0000000

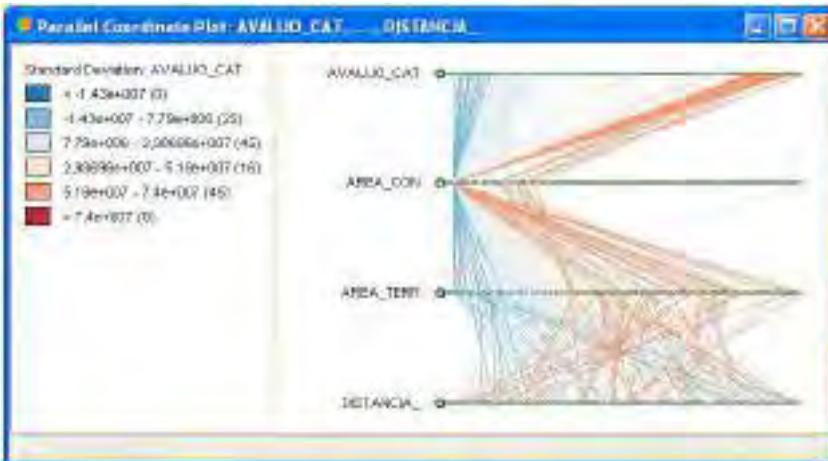
DIAGNOSTICS FOR SPATIAL DEPENDENCE
SPATIAL ERROR DEPENDENCE FOR WEIGHT MATRIX : Predios_gal
TEST
Likelihood Ratio Test   DF      VALUE      PROB
                        1       11.92069   0.0005551
===== END OF REPORT =====
    
```

Fuente.Elaboración propia a partir de GeoDa 1.0.1.

Se estimaron dos modelos: el primero, de retardo espacial, *lustración 16*, y el segundo, de retardo con error espacial, *ilustración 17*. A partir de estos, se identificó que los dos son modelos significativos, pero es el modelo con error espacial el que incluye la autocorrelación espacial como variable, lo que permite que los datos obtengan un mejor ajuste.

Gráfico de Coordenadas Paralelas de Todas las Variables

Ilustración 7: Coordenadas Paralelas de Todas las Variables

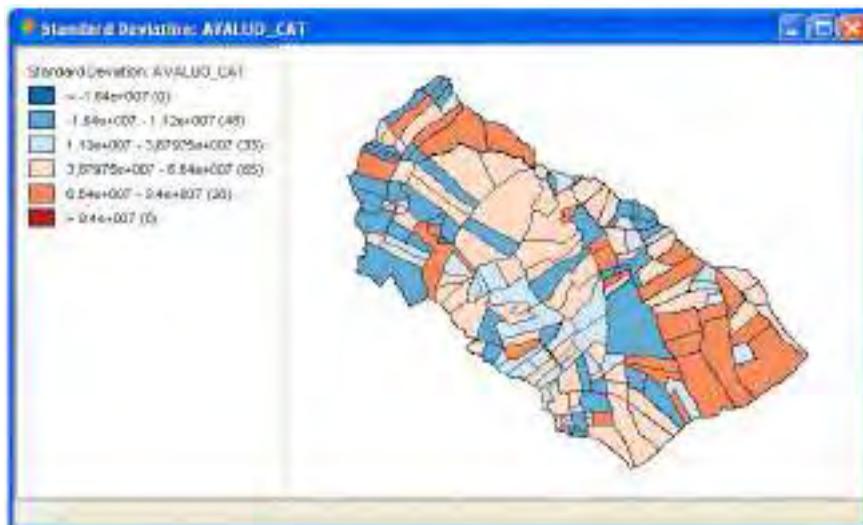


Fuente: Elaboración propia a partir de GeoDa 1.0.1.

Todas las variables tienen una relación clara y directa entre sí, aspecto evidenciado dentro del sistema multidimensional de las variables en donde a mayor distancia de la mina mayor también el avalúo catastral de los predios.

### *Mapa de Desviaciones Típicas para el Avalúo Catastral*

Ilustración 8: Desviaciones para el Avalúo Catastral



Fuente: *Elaboración propia a partir de GeoDa 1.0.1.*

Al no existir una tendencia clara en los datos, no es posible tampoco identificar una tendencia en las desviaciones estándar, por ello se presenta similitud entre el mapa de Cuartiles del avalúo y el de las desviaciones típicas.

### *Análisis de la Función de Demanda Social*

El valor de cada predio en la vereda el Salto se incrementa en \$2.356 aproximadamente por cada metro que se aleja de la mina El Eucalipto, esto teniendo en cuenta el aumento de la calidad del aire y de la percepción paisajística debido al flujo de beneficios que se espera obtener por estos atributos.

Teniendo en cuenta los resultados del modelo, se puede deducir que el aumento en el valor del predio será compensado con un aumento en la calidad ambiental de la vereda El Salto lo que no afecta la utilidad social.

## **Conclusiones**

El área construida se consideró un factor indispensable en la determinación de las relaciones consecuenciales para la determinación del modelo econométrico. A través de la matriz se identificó que el método de valoración económica ambiental más adecuado para esta investigación fue el de precios hedónicos, ya que se ajustó de forma precisa a las variables que se requieren en el estudio. Se concluyó que las variables más influyentes para la presente investigación son: el valor catastral de los predios, el área construida, la distancia de la mina a cada predio, la cantidad de contracciones y la cercanía a un cuerpo de agua. Para evaluar la capacidad de cada uno de los métodos, se plantearon preguntas cuyos modelos de precios hedónicos dieron la explicación verificable a los sucesos reales por medio del modelo

matemático. La generación de valor predial dependerá de los beneficios futuros que se esperan obtener por los servicios que se obtendrán del predio, lo que conlleva a la integración de la calidad ambiental ya que esta afectara la percepción de renta.

### **Agradecimientos**

Agradecemos de forma muy especial a nuestra querida directora, profesora, amiga y compañera, Maribel Pinilla Rivera que con su amplio conocimiento y enorme carisma nos apoyó en la realización del presente artículo, que no solo se dedicó a ser nuestra guía sino que recorrió con nosotros gran parte del camino.

## REFERENCIAS

- Baronio, V. (2012). *Introducción a la Econometría Espacial Dependencia y Heterogeneidad*. Obtenido de Econometricos: <http://www.econometricos.com.ar/wp-content/uploads/2012/11/Espacial.pdf>
- Cajal, H. U. (2010). *Salud Madrid*, Comunidad de Madrid. Recuperado el 16 de enero de 2014, de <http://www.hrc.es/bioest/causali.html>
- Casetti, E. (1995). Econometric Models and Spatial Parametric Instability: Relevant Concepts and an Instability Index. En L. Anselin y R. Florax: *New Directions in Spatial Econometrics*.
- Benito López, D. C. (2012). *Geolocalización y Georreferenciación*.
- Española, A. D. (2013). *Real Academia Española*. Recuperado el 16 de enero de 2014, de <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- GaDeR-ALC. (s.f.). <http://www.pdrs.org.pe>. Recuperado el 27 de Enero de 2014, de [http://www.pdrs.org.pe/img\\_upload\\_pdrs/36c22b17acbae902af95f805cbae1ec5/gaderal\\_c\\_programas\\_compensacion.pdf](http://www.pdrs.org.pe/img_upload_pdrs/36c22b17acbae902af95f805cbae1ec5/gaderal_c_programas_compensacion.pdf)
- García, S. P. (1999). *Biblioteca filosofía en español*. Recuperado el 16 de enero de 2014, de <http://filosofia.org/filomat>
- Investigación, G. d. (diciembre de 2003). *Guía Metodológica Para La Valoración Económica De Bienes, Servicios Ambientales Y Recursos Naturales*. Colombia: MAVDT, Ministerio De Ambiente Vivienda Y Desarrollo Territorial.
- Kolstad, C. (2001). *Economía Ambiental*. Mexico D. F., México: Oxford University Press.
- Miguel Bedolla, A. T. (2014). *Valoración Económica del Impacto de la Contaminación Hídrica por la Actividad Minera, Sobre la Salud Humana en el Río Lenguaque, nororiente del departamento de Cundinamarca*. Bogotá, Colombia: Universidad Distrital.
- Ministerio de ambiente vivienda y desarrollo territorial. (2010). *Decreto 2820*. Colombia.
- Moreno, J. A. (2004). Utilización del método del costo de viaje para la valoración económica de los parques recreativos caso práctico: valoración del parque forestal recreativo “Puentes”. *Colombia Forestal*, 161- 179.
- Parodi, P. (2010). *Gestión de los Costos Ambientales en la Actividad Minera*. Buenos Aires, Argentina.
- Pinilla, M. y Gallego, J. (2012). *Modelo econométrico básico teoría y conceptos*. España: Española .
- Silva, E. (2008). *Matriz Vester. Planteamiento y Evaluación del Problema*.
- Territorial, M. D. (5 de agosto de 2010). *Decreto 2820 de 2010*. Recuperado el 21 de enero de 2014, de <http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2010/agosto/05/dec282005082010.pdf>
- Ucypfe. (07 de Septiembre de 2011). Recuperado el 27 de enero de 2014, de <http://www.ucypfe.gov.ar/BirfPIHNG/>
- Velázquez, F. (2008). *Análisis y diagnóstico participativo en sistema de producción con cerdos criollo-cubanos*. Bayamo.
- Yrigoyen, C. C. (2003). *Econometría Espacial Aplicada a la Predicción - Extrapolación de Datos Microterritoriales*. Madrid, España: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

## SOBRE LOS AUTORES

**Jhon Fredy Velandia Castillo:** Administrador Ambiental, Universidad Distrital Francisco José De Caldas, Bogotá, Colombia.

**Diego Fernando Trujillo González:** Administrador ambiental y técnico en gestión contable y financiera, Universidad Distrital Francisco José De Caldas, Bogotá, Colombia.

**Daniel Esteban Sáenz Restrepo:** Administrador ambiental Universidad Distrital Francisco José De Caldas, Bogotá, Colombia.

# El principio de la internacionalización en un centro regional de la Universidad de Guadalajara: el caso de CUNorte

Maricela Villalón de la Isla, Centro Universitario del Norte, México

**Resumen:** En el presente artículo se analiza el proceso de internacionalización de uno de los Centros Regionales que conforman la Red Universitaria de la Universidad de Guadalajara: el Centro Universitario del Norte (CUNorte), desde su creación como Campus en el año 2000 hasta la fecha. El propósito de este trabajo es evidenciar las dificultades que enfrenta como organización inmersa en un contexto regional adverso; y el potencial que tiene como Institución de Educación Superior, cuyas redes de cooperación y convenios establecidos abarcan la cuarta parte de países en el mundo. Después de abordar la importancia de la internacionalización, se proporcionan datos que describen el contexto nacional y regional del Centro Universitario. Posteriormente se muestra una revisión de las acciones de internacionalización que, desde su creación, ha implementado la Institución al margen de los Planes y Programas de Internacionalización de la Universidad de Guadalajara. Se concluye con los propósitos institucionales en el ámbito internacional.

**Palabras clave:** internacionalización de la educación superior, movilidad estudiantil, cooperación académica

**Abstract:** This article analyses the process of internationalization of one of the regional centers that make up the University Network of University of Guadalajara, the University Center of North. The purpose of this paper is to show the difficulties faced as organization immersed in an adverse regional context. Also the potential as an institution of higher education, whose networks of cooperation and agreements established covering a quarter of countries in the world. After addressing the importance of internationalization, data describing the national and regional context of University Center are provided. Subsequently a review of the actions of internationalization, since its foundation, the institution has implemented outside the Plans and Programs Internationalization of the University of Guadalajara shown. This text concludes with the institutional purposes at international level.

**Keywords:** Internationalization of Higher Education, Student Mobility, Academic Cooperation, University of Guadalajara, CUNorte

## Introducción

La internacionalización de la educación superior es uno de los mecanismos que un país establece como respuesta a los desafíos que representa la globalización. Un mundo que cada vez representa unos cambios de forma más acelerada, con unos dispositivos globales que requieren de una mayor preparación, una mejor cualificación y dotados de una mayor competitividad (Deardoff, 2008). Como pone de relieve Gacel-Ávila (1999, 2000, 2005 y 2006) en varios trabajos, la trascendencia de la internacionalización de la Educación Superior constituye una tendencia dominante en todos los sistemas de educación superior. Paralelamente unido a este proceso de internacionalización de los procesos de aprendizaje están surgiendo nuevos procesos de transferencia y gestión del conocimiento, nuevas formas de gobierno de las instituciones y un incremento notable y relevancia de la movilidad estudiantil en todo el mundo. Aunque dicho de forma muy genérica esta tendencia e incremento de la movilidad estudiantil sea como consecuencia de la creciente demanda y expansión de Educación Superior en el mundo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Según la UNESCO (2013, p. 3), en 1990 había 97 millones de estudiantes en el nivel de Educación Superior a nivel mundial, según estimaciones para 2015 se espera que hay 263 millones de estudiantes. Puede consultarse en <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/international-student-mobility-asia-pacific-education-2013-en.pdf>



## La internacionalización de la educación superior y movilidad estudiantil van de la mano

Un argumento importante para la internacionalización de la educación superior es la contribución que realiza para mejorar la calidad de ésta (De Wit, 2002). El proceso de la internacionalización de las universidades se lleva a cabo a través de un conjunto de estrategias llamadas programáticas y organizacionales. Las estrategias organizacionales son la forma de institucionalizar la dimensión internacional, visualizarla, desarrollar por tanto los procedimientos, la normatividad y la planeación de las mismas. Las estrategias programáticas son el medio para integrar la dimensión internacional en las funciones sustantivas de las Instituciones de Educación Superior (IES), constituyendo pues la internacionalización del currículo, las redes de cooperación internacional, los servicios educativos transfronterizos, la internacionalización de la investigación, la internacionalización de recursos humanos y la movilidad de estudiantes y académicos (Gacel, 2010).

Precisamente una de las principales estrategias de internacionalización de la educación superior es la movilidad (Gacel, 2010), que puede ubicarse en dos niveles: académico y estudiantil. En la movilidad estudiantil, los estudiantes de licenciatura y posgrado realizan prácticas, cursos cortos y visitas académicas fuera de su institución.

### Contextualizando el proceso de internacionalización en la Universidad de Guadalajara

La Universidad de Guadalajara es la segunda universidad pública más grande e importante del país. A nivel nacional, después del Estado de México y del Distrito Federal, Jalisco es una de las entidades federativas con mayor matrícula en nivel medio superior y superior. En este estado, La Universidad de Guadalajara atiende alrededor del 67% de los alumnos inscritos en estos niveles. Aglutina el 38% de la matrícula en bachillerato y mantiene un 44% de estudiantes que cursan los niveles de licenciatura y un 42% en posgrado. Su cobertura representa el 4% del total de los alumnos matriculados en el país en los niveles mencionados<sup>2</sup>.

Se citan estas cifras para fundamentar la trascendencia y características de esta universidad en el contexto educativo mexicano. Además, para comprender su dimensión internacional y la problemática que sobre movilidad estudiantil plantea.

Oficialmente, la Universidad de Guadalajara (UdG), estableció la internacionalización como eje estratégico en sus funciones sustantivas desde su Plan Institucional de Desarrollo (PDI), en el programa Puesta a Punto de la Red Universitaria 2002-2010. La Coordinación General de Cooperación e Internacionalización (CGCI) es la dependencia encargada de proponer, coordinar y evaluar las políticas y estrategias de cooperación académica e internacionalización en la universidad. Así pues, todas las actividades de internacionalización que gestiona la CGCI, están encaminadas al cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Institucional de Desarrollo (PDI) de la Universidad. El propósito final de las acciones y estrategias de internacionalización en todos los centros de la Universidad de Guadalajara es que los estudiantes adquieran un perfil con capacidades y habilidades requeridas en los mercados internacionales y que obtengan una conciencia global fundada en una actitud humanista de respeto hacia culturas y valores distintos. En este sentido la universidad forma parte de diversas Asociaciones y Redes nacionales e internacionales que trabajan en beneficio de la educación internacional. Así pues, la movilidad estudiantil se ha transformado en una de las acciones académicas y de colaboración internacional que la universidad sostiene y apoya económicamente a través de convenios firmados con más de cuatrocientas instituciones de educación superior de distintos países (Gacel, 2012).

<sup>2</sup> Puede consultarse en Anuario Estadístico de Educación Superior, 2012 (ANUIES), Recuperado de: <http://www.anui.es.mx/content.php?varSectionID=166>

Sin embargo, los indicadores de movilidad internacional de los estudiantes pertenecientes al Centro Universitario del Norte (CUNorte), ubicado en Colotlán (Jalisco), no correlaciona con la media de movilidad estudiantil de toda la red. De acuerdo con las cifras oficiales que anualmente publica la CGCI, desde el año 2001 hasta hoy día, la movilidad internacional en toda la universidad se ha incrementado significativamente, pero el CUNorte es uno de los centros universitarios que mantiene los índices más bajos de toda la red universitaria.

Tal como refieren Moctezuma y Navarro (2011), en México, las Instituciones de Educación Superior como instituciones públicas bajo diversos regímenes institucionales autónomos, centralizados o estatales, así como las que pertenecen a regímenes privados, con alcances internacionales, regionales o locales, se sujetan a reglas, controles e incentivos que promueve el Poder Ejecutivo federal y requieren la implementación y adopción de leyes de transparencia y acceso a la información pública. Con lo cual la política y el proceso de internacionalización en cada institución está sujeta a los planes, programas y presupuestos designados por las correspondientes instancias gubernamentales (Universidad de Guadalajara, 2015), y por supuesto, a las problemáticas que aquejen al país.

La economía y el desarrollo del México no son objeto de análisis en este artículo, sin embargo, es importante referir datos representativos del contexto general, de la Universidad de Guadalajara (UdeG), dado que la mayor cuantía del subsidio de las universidades públicas en el país proviene de recursos federales y estatales (CEFP, 2015) (ANUIES, 2015).

Considerado país emergente, México cuenta con una red de 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLCs) y participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros.

Sin embargo, no se distingue por la representatividad de su crecimiento a nivel mundial ni por ningún avance en su desarrollo, al contrario. En México, el monto de la deuda pública rebasa el 40% del PIB del país y durante los últimos años su economía se ha caracterizado por una prolongada desaceleración de crecimiento respecto de otras economías de los países que conforman la OCDE, con el minado nivel de vida que conlleva para sus habitantes (OECD, 2015).

Esta combinación de nulo crecimiento económico y de tendencia de creciente de endeudamiento, aunado al mal uso de recursos (Saldaña, 2015), genera un sinnúmero de situaciones adversas en el ámbito educativo (recortes en presupuesto destinado a gastos sociales, disminución del gasto en educación superior, menor inversión en investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología, etc.) (Sandoval, 2003), y por ende, en sus procesos de internacionalización

Como porcentaje del PIB, el gasto público en educación en México es acorde al promedio de los demás países de la OCDE, sin embargo, la mayor parte del gasto se destina al pago de salarios de los docentes, sin considerar su desempeño, y no se asigna suficiente presupuesto para infraestructura. Más del 92% del presupuesto total en educación primaria, secundaria y media superior se destina a remuneración del personal, y alrededor del 83% es exclusivamente para los salarios de los maestros (OECD, 2015).

El rango de edad que concentra mayor población es de 15 a 19 años, y sin embargo, México es el país de la OCDE que tiene una de las menores proporciones de matrícula en educación para esta edad (53%), y de los jóvenes de 20 años, únicamente 3 de cada 10 están matriculados (6% en educación media superior y el 24% en educación superior). Pero además, los datos indican que los jóvenes mexicanos con niveles de educación más altos, son más vulnerables al desempleo. En 2012, Corea y México fueron los únicos países que mostraron tasas de desempleo más altas entre los adultos con educación superior (2.9% y 4.6%, respectivamente) que entre los adultos sin educación media superior (2.6% y 3.5%, respectivamente). “En México, alcanzar mayores niveles educativos no necesariamente se traduce en mejores resultados en el mercado laboral” (OECD, 2014).

En este contexto de ‘situaciones adversas’, México mantiene relaciones de colaboración y cooperación académica con organismos internacionales que potencian la implementación estrate-

gias de internacionalización en las diversas universidades, tal como refiere Rodríguez (2014) en su análisis sobre la internacionalización de las universidades latinoamericanas.:

México, para el caso de instituciones públicas cuenta con la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) que integra a las principales instituciones de educación superior de México con el fin de promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios. La ANUIES en su directorio ejecutivo cuenta con la Dirección de Cooperación Internacional que tiene por objeto apoyar a las instituciones afiliadas en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación con otros países mediante el establecimiento de programas que promuevan el intercambio académico. Ahora también existe el Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMex) un espacio común para la educación superior de buena calidad de instituciones públicas; entre los objetivos comunes se encuentra el programa de internacionalización, con alianzas estratégicas con CONAHEC (Colaboración de la Educación Superior en América del Norte) para programas de movilidad académica, el proyecto Tuning Alfa América para perfiles profesionales; el grupo 9 de universidades españolas (G9) en materia de gestión y movilidad, y la Red Universitaria Toulouse Midi-Pyrénées con el programa de Economía Toulouse América (PETAL) para una titulación binacional con posibilidad de realizar estudios de maestría. Para el caso de las instituciones de educación superior privadas se encuentra Federación de Instituciones Mexicanas para la Educación Superior (FIMPES) creada en 1982 y cuenta con 112 instituciones acreditadas que atienden el 16 por ciento de la matrícula total del país (p. 158).

### **Dificultades, retos y potenciales específicos en un Centro Universitario de reciente creación: CUNorte**

En el caso específico del Centro Universitario del Norte, CUNorte, de la Universidad de Guadalajara (UdeG), su proceso de internacionalización coincide con la descripción que Gacel-Ávila (año y página) hace respecto las características de las universidades mexicanas: “Las actividades internacionales se desarrollan al margen de los planes institucionales de desarrollo y no se planean específicamente para cubrir necesidades internas prioritarias”

Por su ubicación geográfica, desde sus inicios la matrícula del CUNorte tiene procedencia diversa. Actualmente, un 76,4% del alumnado matriculado reside en diversos municipios de la zona norte del Estado de Jalisco, mientras que el 22.2% radica en Zacatecas y el 1.4% restante pertenece a otros estados de la República (Mejía, 2014). Otro dato importante a destacar del Centro Universitario Norte (CuNorte), es la atención que presta a las comunidades indígenas de la región, particularmente la etnia wixarika, que representa una tercera parte del total de población indígena (INEGI, 2005). Igualmente hay que contemplar que los índices de deserción son desfavorables, en el último calendario escolar. Representan el 6% que junto al porcentaje de titulación también es desalentador, solamente el 14% del total de estudiantes egresados desde el año 2005 están titulados<sup>3</sup>. Aun así, el Centro Universitario del Norte (CuNorte) atiende el problema de la cobertura académica y la demanda de distintos sectores de la sociedad; diversifica su oferta académica de acuerdo a las necesidades de la región y su modelo educativo, basado en el uso de las tecnologías, responde a las características del contexto.

### **A modo de conclusión: Un nuevo principio**

La tendencia de movilidad estudiantil dentro del proceso de internacionalización de la Educación Superior, en todas sus manifestaciones, sigue siendo una tendencia global. En el CUNorte la movilidad estudiantil ocupa un lugar preponderante en su proceso de internacionalización. Las

---

<sup>3</sup> Informe de actividades 2013-2014 Universidad de Guadalajara. CUNorte. (Mejía, 2014).

redes de cooperación y los convenios establecidos en la Universidad de Guadalajara, a través de su Coordinación General de Cooperación e Internacionalización (CGCI), en el marco de proyectos de intercambio académico entre universidades de todo el mundo, facilitan la movilidad de sus estudiantes. Sin embargo, la movilidad académica también representa un reto en diversos aspectos y en el caso específico del Centro Universitario del Norte, significa desafíos, debido a su estancamiento y retroceso. CUNorte es uno de los centros con más bajos índices de movilidad en toda la red universitaria, ya que el porcentaje de estudiantes con movilidad internacional no representa ni siquiera el uno por ciento del total de estudiantes inscritos, estudiantes potenciales de movilidad (Gacel, 2012); y cuando la movilidad se produce, los estudiantes no reciben ningún tipo de preparación que pueda enriquecer su estancia, ni se realizan acciones de evaluación de los aprendizajes que resultan de la experiencia, ni en el ámbito cultural ni en el académico.

Sin embargo, no todo es desalentador en este panorama. También cabe señalar las acciones de buenos comienzos. Quince años después de su creación, 2014 es el año en que la internacionalización queda establecida como Eje Estratégico en el Plan de Desarrollo Institucional propio del Centro Universitario (CUNorte). A la par que el Centro institucionaliza indicadores específicos de evaluación y cumplimiento de las metas y objetivos planteados, administrativamente se origina a una oficina dedicada específicamente al fortalecimiento de la dimensión internacional con un plan de acción que inicia dedicando tiempo y recursos a la capacitación del personal responsable a la citada área.

Actualmente el Centro se encuentra en proceso de acreditación de todos los servicios que proporciona. La sistematización y control de calidad que estas acciones implican, representa por supuesto, el compromiso institucional que asume la autoridad en gestiones y representación del Centro. La capacitación del personal significa, por mucho, el inicio de un Plan Propio de Internacionalización que marcará nuevos horizontes de integración de la internacionalización en todas y cada una de las funciones sustantivas de la Universidad.

Se espera que la información aquí detallada, proporcionará elementos que fundamenten el planteamiento de estudios más amplios que contribuyan a la implementación de programas que fortalezcan la dimensión internacional del CUNorte.

## REFERENCIAS

- ANUIES. (2012). *Anuario Estadístico de Educación Superior, 2012*. Recuperado de: <http://www.anui.es.mx/content.php?varSectionID=166>
- (2015). *Descripción del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 para educación superior*. Recuperado de: <http://www.anui.esrco.org.mx/images/sesion022014/6-1-proyecto-presupuesto-egresos-2015.pdf>
- CEFP. (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos Asignados al Ramo 11 "Educación"*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/marzo/notacefp0102015.pdf>
- Deardorff, D. K. (2008). A Framework for Intercultural Competence. En *Educación Global: XV años de experiencias: Nuevos retos, nuevos horizontes, 12*. México: AMPEI.
- De Wit, H. (2002). La calidad y la internacionalización de la educación superior. *Educación global, 6*, 23-47.
- Gacel-Ávila, J. (1999). *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe: reflexiones y lineamientos*. México: Organización Universitaria Interamericana, Fundación Ford y AMPEI.
- (2000). *Internacionalización de las universidades mexicanas: políticas y estrategias institucionales*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- (2005). La internacionalización de la Educación Superior en América Latina: El caso de México. *Cuaderno de Investigación en la Educación, 20*. Recuperado de: <http://cie.uprpr.edu>
- (2006). *La dimensión internacional de las universidades. Contexto, Procesos, Estrategias*. México: Universidad de Guadalajara / Consorcio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte, Estados Unidos.
- (2010). La educación superior en América Latina y México de frente a la sociedad del conocimiento y la internacionalización. En Hernández, C. F. y Gacel-Ávila, J. (Coords.), *Innovación e Internacionalización de la educación: estudios de caso y propuestas* (pp. 40-94). Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- (2012). *Informe anual de actividades 2012*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara. Coordinación General de Cooperación e Internacionalización.
- Mejía, P. G. A. (2014). *Informe de actividades 2013-2014 CUNorte*. Colotlán, México: Universidad de Guadalajara. Centro Universitario del Norte.
- Moctezuma, H. P. y Navarro, C. A. B. (2011). Internacionalización de la educación superior: Aprendizaje Institucional en Baja California. *Revista de la educación superior, 3*(159), 47-66. Recuperado de: [http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista159\\_S2AIES.pdf](http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista159_S2AIES.pdf)
- OECD. (2014). *Panorama de la educación 2014*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>
- (2015). *Estudios Económicos de la OCDE México: enero 2015. Visión General*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>
- Rodríguez, B. A. (2014). Internacionalización curricular en las universidades latinoamericanas. *RAES Revista Argentina de Educación Superior, 6*(8), 149-168.
- Saldaña, Z. S. O. (21 de julio de 2015). *La deuda eleva el riesgo de crisis transexenal*. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/la-deuda-eleva-el-riesgo-de-crisis-transexenal/>
- Sandoval, T. A. (2003). *El obstáculo de la deuda externa y su impacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales. El caso de México*. Documento presentado en el II Foro Internacional sobre Derechos Humanos. Barcelona, España: Observatori DESC.
- Universidad de Guadalajara. (2015). *Presupuesto de ingresos y egresos 2015*. Recuperado de: <http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/PRESUPUESTO%202015%20129%20PM.pdf>
- UNESCO. (2013). *Mobility of Students in Asia and the Pacific*. París, Francia: Unesco.

GLOBAL  KNOWLEDGE  
ACADEMICS

