

Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica

Los casos de la reconversión azucarera en Holguín (Cuba)
y de los campamentos saharauis de Tinduf

Alfonso Dubois Migoya

Luis Guridi Aldanondo

María López Beloso

eman ta zabai zaino



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTIKO LANIKBETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica

Los casos de la reconversión azucarera en Holguín (Cuba)
y de los campamentos saharauis de Tinduf

Alfonso Dubois Migoya

Luis Guridi Aldanondo

María López Belloso

Edita:



www.hegoa.ehu.es

UPV/EHU
Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81
48015 Bilbao
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

UPV/EHU
Villa Soroa
Ategorrieta, 22
20013 Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 01 74 64
maribi_lamas@ehu.es

UPV/EHU
Biblioteca del Campus, Apartado 138
Nieves Cano, 33
01006 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87
hegoagasteiz@ehu.es

Febrero 2011
Impresión: Lankopi, S.A.
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.
Depósito Legal: BI-879/2011
ISBN: 978-84-89916-46-3



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Índice general

I. Presentación	7
II. Marco teórico para el análisis del bienestar y el Desarrollo Humano Local	11
1. Marco teórico general: Desarrollo Humano Local (DHL)	11
1.1. Punto de partida: precisión del concepto	11
1.2. La referencia normativa: el concepto de bienestar	14
1.3. La dimensión individual del bienestar	16
1.4. La dimensión social o colectiva del bienestar	18
1.5. El desarrollo de capacidades y las capacidades colectivas	25
2. Propuesta metodológica	40
2.1. Nuestra propuesta: adaptación del marco de WellDev (Universidad de Bath)	40
2.2. Los procesos de consecución de bienestar	43
2.3. El marco de procesos de consecución del bienestar: mercado, estado y sociedad (comunidad y hogar)	51
2.4. Los resultados de bienestar	59
III. Metodología y técnicas de la investigación aplicadas en los estudios de caso	63
IV. El Desarrollo Humano Local y la reconversión de la industria azucarera de Holguín (Cuba)	69
1. Introducción	69
2. Los procesos de consecución del bienestar y la seguridad humana en Cuba	72
3. Los factores condicionantes del Desarrollo Humano Local en Cuba	81
3.1. El marco internacional en el que se ha desarrollado, históricamente, la economía cubana	81

3.2. Las condiciones geográficas y climáticas de la isla y, en particular, de la región oriental de Cuba	85
3.3. La existencia generalizada, en la sociedad cubana, de una cultura política de tipo centralista.	87
3.4. El arraigo social de una cultura asistencialista y de protección por parte del Estado	88
4. Los procesos de apropiación del Desarrollo Humano Local en la reconversión del sector azucarero en Holguín	88
4.1. Introducción	88
4.2. Una insuficiente comprensión del significado profundo económico, y del alcance político, e institucional del desarrollo local	89
4.3. La existencia de una baja cultura empresarial, especialmente en el ámbito local	91
4.4. La disponibilidad de un capital humano cualificado	92
4.5. Las iniciativas adoptadas, en los últimos años, en el proceso de descentralización política y administrativa	97
4.6. Una apuesta decidida por la aplicación y fortalecimiento del Desarrollo Humano Local	99
4.7. Adopción de políticas de mejoramiento de capacidades empresariales en empresas estatales y mixtas	101
4.8. El compromiso del gobierno cubano por la no discriminación de la mujer y la equidad de género	102
5. Los resultados del programa de Desarrollo Humano Local en la reconversión azucarera	102
5.1. Introducción	102
5.2. Las políticas de Desarrollo Humano Local y las capacidades individuales y colectivas	103
5.3. Las políticas de Desarrollo Humano Local y su contribución a la mejora de los niveles de participación	109
5.4. Las políticas de Desarrollo Humano Local y su contribución al empoderamiento de la mujer y a la equidad de género	111
6. Conclusiones	117
V. El Desarrollo Humano Local en los campamentos de población refugiada saharauí en Tinduf (Argelia): desarrollo en el refugio	125
1. Introducción	125

1.1. El conflicto del Sáhara Occidental	126
1.2. Descolonización e inicio del conflicto	127
1.3. Proclamación de la RASD e inicio del exilio	130
1.4. Organización y estructuración de los campamentos	131
2. Procesos de consecución del bienestar	132
2.1. El marco de procesos de consecución del bienestar en el caso del Sáhara Occidental	133
3. Factores condicionantes del DHL en los campamentos de población refugiada saharauí	138
3.1. Condicionantes políticos	138
3.2. Condicionantes sociales	146
3.3. Condicionantes económicos	151
4. Los procesos de apropiación Desarrollo Humano Local en los campamentos de refugiados saharauís	154
4.1. Primera etapa. Décadas setenta y ochenta: satisfacción de las necesidades básicas; inicio del conflicto	154
4.2. Segunda etapa (1992-1998): expectativas de retorno	158
4.3. Tercera etapa (1998-): desarrollo en el refugio	159
5. El desarrollo en el refugio	160
5.1. Procesos productivos	161
5.2. Procesos formativos: capacitación y asesoramiento a personal técnico	162
5.3. Equidad de género y participación de las mujeres	163
6. Resultados de bienestar individuales y colectivos en el Sáhara Occidental	167
6.1. Introducción	167
6.2. Bienestar individual	167
6.3. Bienestar social	169
7. Conclusiones	177
VI. Conclusiones generales	181
VII. Bibliografía	185
Índice de cuadros y gráficos	197

I. Presentación

Este proyecto de investigación forma parte de un programa más ambicioso, con vocación de largo plazo, que se articula en torno a la categoría del Desarrollo Humano Local. El proceso de decisión para adoptar este enfoque arranca desde la aparición de los primeros informes sobre el desarrollo humano, elaborados por el PNUD al inicio de la década de los noventa del pasado siglo. El marco de teorías y políticas de desarrollo que había dominado la escena en las décadas anteriores mostraba sus debilidades ante los nuevos procesos y cambios del escenario internacional. En el debate consiguiente, las posiciones críticas, defensoras de una visión más integral del desarrollo y con un énfasis en las dimensiones personales, no sólo mostraban las carencias del pensamiento hegemónico sino que ofrecían propuestas más idóneas para dar respuesta a los problemas que presentaba el desarrollo en muchos países.

El Instituto Hegoa seguía con interés la evolución de las nuevas corrientes y consideró que la propuesta del desarrollo humano respondía a las principales inquietudes planteadas en ese debate. El nuevo enfoque ofrecía un marco potente desde el punto de vista teórico, que suponía una visión alternativa, sugerente para iniciativas novedosas en políticas de desarrollo, especialmente de cara a la renovación de la cooperación internacional al desarrollo y, sobre todo, incluía de manera decidida la dimensión normativa, cuestión central para quienes entendemos que el desarrollo es justo o no es desarrollo.

A lo largo de casi veinte años, el desarrollo humano ha sido la referencia del trabajo en las diferentes actividades del Instituto Hegoa. En el campo de la investigación y de la docencia han sido diversas las iniciativas emprendidas, que pueden verse recogidas en el sitio web www.hegoa.ehu.es. De manera formal se constituyó un grupo investigador, en el marco de la UPV/EHU en 2006, si bien venía trabajando desde años atrás, con un compromiso expreso por abordar dos procesos centrales del desarrollo humano: la seguridad humana y el Desarrollo Humano Local¹.

¹ En el año 2004 se inició el proyecto *Seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad como claves de los procesos de reconciliación y rehabilitación posbélicas* financiado por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), que finalizó en el 2006. A continuación, la UPV/EHU reconoce formalmente el *Grupo de investigación sobre seguridad humana y desarrollo humano local* y aprueba la financiación de un plan de actividades trianual que finaliza en marzo de 2010.

En este trabajo se recogen los resultados del equipo de Desarrollo Humano Local que trabajó en dos líneas de investigación. La primera se proponía avanzar en el análisis teórico del concepto de Desarrollo Humano Local; la segunda, realizar una investigación de experiencias de desarrollo local llevadas a cabo en situaciones particulares, que permitiera extraer conclusiones para nuevas experiencias de desarrollo humano.

En cuanto a la primera, los resultados fueron objeto de diversas publicaciones². En esta ocasión únicamente se presentan los elementos teóricos y metodológicos que resultan de especial interés para el desarrollo de la investigación de experiencias concretas, limitándonos a presentar un resumen de las categorías teóricas centrales que permita entender las peculiaridades de la investigación.

Como se ha señalado, la opción de adoptar el desarrollo humano como enfoque para el estudio del desarrollo fue fruto de una decisión colectiva en el seno del Instituto Hegoa, que alimentó el trabajo de investigación y docencia desde la década de los noventa del pasado siglo. Más adelante, se plantea ahondar en este enfoque desde la perspectiva más específica del Desarrollo Humano Local (DHL). La propuesta de partir de la dimensión local para hacer frente a los desequilibrios de la globalización ha adquirido especial relevancia en los últimos años. Desde el desarrollo humano, esta línea de enfatizar la dimensión local se ha manifestado en múltiples iniciativas en el campo de la política de desarrollo. Desde ella se propone una estrategia de actuación de las comunidades locales (en sus diferentes niveles) que buscan el desarrollo real de las personas y los grupos en el escenario de la globalización. Su objetivo es conseguir el empoderamiento de la comunidad local de manera que pueda ejercer un control mayor sobre los mecanismos que definen sus condiciones de desarrollo en la globalización, no simplemente pensarlo como una opción o una defensa, sino como una forma nueva de construir la globalización. Este enfoque se diferencia de otros enfoques del desarrollo local por la decidida inclusión de la dimensión normativa y la evaluación de la actividad económica en función de sus resultados de desarrollo humano.

Esta visión está adquiriendo una aceptación creciente por parte tanto de instancias privadas como públicas. Una referencia de estas últimas son dos iniciativas de Naciones Unidas: por un lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2004), en su documento *Por una globalización más justa*, hace hincapié en el papel clave del nivel local; por otro, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsa la iniciativa ART que promueve el Programa de Desarrollo Humano Local como plataforma para el desarrollo local en el marco de la globalización³.

² Dubois, Alfonso, «El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas» *ARAUCARIA*, nº 20, 2008, pp. 35-63; Dubois, Alfonso, «El bienestar de las sociedades desde el desarrollo humano: capacidades personales y colectivas», en: *In(ter)dependencia. del Bienestar a la Dignidad*, Plaza y Valdés, Madrid, 2008, pp. 69-89. Dubois, Alfonso, «La dimensión normativa del desarrollo en la globalización: una visión crítica de los Objetivos del Milenio», *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, nº 13, 2006, pp. 33-52; Dubois, Alfonso, «Convergencias y divergencias sobre el concepto de pobreza», en: *Pobreza y solidaridad: hacia un desarrollo sostenible*, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, 2006, pp. 157-173.

³ Ver en la red el sitio www.art-initiative.org

Sin embargo, la elaboración teórica de las categorías analíticas del DHL se encuentra en un estado incipiente. Si bien cuenta con experiencias prácticas, con declaraciones programáticas y con herramientas operativas, no existen muchos trabajos académicos de formulación teórica o de análisis de casos. El gran número de experiencias en marcha que se plantean objetivos de DHL corre el peligro de desaprovecharse como objeto de sistematización y producción de nuevo conocimiento ante la carencia de marcos teóricos y analíticos. Se requiere un esfuerzo por dar sentido y continuidad a las diferentes iniciativas emprendidas. De alguna manera, se corre el peligro de limitarse a seguir las propuestas de enfoques anteriores sin que las categorías del desarrollo humano se hagan operativas en las estrategias locales, precisamente por la falta de herramientas conceptuales y políticas.

Este trabajo quiere ofrecer un ejemplo de cómo avanzar en la superación de las carencias teóricas y en su aplicación al estudio de casos concretos. Para ello, además de trabajar en la línea de análisis teórico, se propuso estudiar realidades locales caracterizadas por circunstancias especialmente adversas y ver hasta dónde era posible identificar y evaluar la existencia de procesos de Desarrollo Humano Local en ellas. Se han seleccionado dos casos con esas características: Sáhara (Campamentos de Tinduf y Territorios ocupados) y Cuba. El primero, por la permanencia de la población desplazada desde el Sáhara Occidental en los campos de refugiados de Tinduf (Argelia) durante más de 30 años a la espera de una solución satisfactoria por parte de la comunidad internacional, así como por la represión que experimenta la población saharauí que permaneció en el territorio ocupado por Marruecos. En el segundo caso, debido a la fuerte dependencia de la economía cubana del campo socialista y la consiguiente crisis económica generada a comienzos de los años noventa por la caída del muro de Berlín y la desintegración del bloque socialista.

En estos países, se están llevando a cabo programas y proyectos de desarrollo local. En el caso de Cuba, desde el año 1997, el PNUD está llevando a cabo un Programa de Desarrollo Humano Local en la ciudad de La Habana y en la zona oriental de la isla (Guantánamo y Holguín), la más pobre del país. En el caso de los campamentos de población refugiada saharauí se ha puesto en marcha un amplio programa de desarrollo local en las cuatro *wylayas* y en la 27 de septiembre, una experiencia pionera que cuenta con el apoyo del Gobierno Vasco y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Además de estas razones, en ambos casos el Instituto Hegoa dispone de relaciones y acuerdos con entidades de dichos países: en Cuba, con la Universidad de Holguín y con el Programa de DHL de PNUD; y en el Sahara, con la RASD (República Árabe Saharaui Democrática).

El Programa de Desarrollo Humano Local en Cuba se está desarrollando desde el año 1997, como estrategia y mecanismo de Naciones Unidas, liderada por el PNUD, para favorecer la articulación y armonización de la cooperación internacional que trabaja en Cuba en apoyo del desarrollo local y la descentralización (PDHL, 2007:3). Tiene como propósito reforzar las capacidades de desarrollo y las capacidades de apropiación local, así como generar avances en las esferas de la descentralización técnico-administrativa; dan-

do cobertura, calidad y sostenibilidad a los servicios territoriales locales y a la economía local, teniendo como ejes transversales la igualdad de género, el medioambiente, y el fortalecimiento de las capacidades (PNUD, HEGOA, 2008:24).

Se ejecuta en 57 municipios pertenecientes a las provincias orientales de Holguín, Granma, Las Tunas, Guantánamo, y Santiago de Cuba; las provincias de Pinar del Río, Sancti Espíritu, y Cienfuegos; y el municipio de La Habana Vieja. A lo largo de estos diez años, han participado 10 agencias del sistema de Naciones Unidas y 7 países; se han desarrollado más de 900 iniciativas o proyectos locales y nacionales; se han movilizado recursos de 26 ONG, 12 universidades; la cooperación bilateral de 6 países y más de 300 actores sociales y económicos (asociaciones, empresas, cámaras de comercio, cooperativas sociales, centros de estudios y fundaciones) de los 200 gobiernos locales europeos, canadienses y latinoamericanos que participan en el programa (PNUD, HEGOA, 2008:61).

En el caso de la población refugiada saharauí de Tinduf, su refugio prolongado en la *hamada* argelina supone un buen ejemplo de la incorporación de las estrategias de desarrollo en una situación de refugio. Aunque existen otras experiencias de proyectos productivos en contextos de refugio (CAVAGLIERI, 2005; JACOBSEN 2002), la evolución de la cooperación internacional en este caso presenta muchas potencialidades para analizar el desarrollo de capacidades y los procesos de consecución del bienestar.

Desde su inicio en 1975, el conflicto del Sáhara Occidental ha estado estrechamente vinculado a la cooperación al desarrollo, y, según su evolución se han experimentado distintas aproximaciones de desarrollo. En los primeros momentos, las políticas de construcción y fomento de las capacidades individuales estaban condicionadas y marcadas por la guerra abierta con Marruecos y Mauritania y la reciente creación de la República Árabe Saharaui Diplomática (RASD). Posteriormente, el alto el fuego y las negociaciones de paz abrieron una nueva etapa en el desarrollo de capacidades colectivas y el fortalecimiento institucional, en aras de la inminente vuelta al territorio del Sáhara Occidental.

Sin embargo, la peculiaridad del refugio saharauí se encuentra en el denominado «Desarrollo en el refugio», impulsado por el Frente POLISARIO y el gobierno de la RASD a partir de finales de la década de los noventa del siglo XX a raíz de la situación de «ni guerra ni paz» instaurada en los campamentos (BERISTAIN y LOZANO, 2002). Así, las experiencias para la consecución del bienestar de la población en los campamentos de población refugiada saharauí presentan una serie de características que hacen sea un ejemplo de aplicación de los modelos de desarrollo en contextos de refugio prolongado (LOESCHER y ALL, 2008).

II. Marco teórico para el análisis del bienestar y el Desarrollo Humano Local

1. Marco teórico general: Desarrollo Humano Local (DHL)

1.1. Punto de partida: precisión del concepto

El objetivo general de nuestra investigación es el estudio de los procesos de Desarrollo Humano Local (DHL)⁴ en distintos contextos sociales. Se propone identificar esos procesos, analizar las condiciones bajo las que surgen y su evolución posterior hacia su consolidación o debilitamiento, y evaluar su incidencia en resultados de DHL y como dinamizadores de otros procesos. Se busca conocer las interrelaciones de estos procesos dentro del marco integral de funcionamiento de las sociedades locales, más allá del estudio específico de cada uno de ellos. En una segunda fase, se prevé realizar un estudio comparativo de diversas experiencias que permita establecer determinadas hipótesis en torno a estos procesos, así como recomendaciones para la implementación de políticas que favorezcan su existencia.

El concepto de DHL es el eje de la investigación que da coherencia a las distintas partes de la misma. Por ello es fundamental precisar la definición de la que se parte cuando se hace referencia al mismo. La mejor forma de hacerlo es explicitando los dos términos que lo componen. Nuestra propuesta de DHL se enmarca en dos referentes teóricos. El primero, la aceptación del desarrollo humano como referencia teórica. Esto supone partir de la propuesta teórica del enfoque de las capacidades de Sen, que establece como el espacio evaluativo relevante para evaluar el desarrollo las capacidades de las personas, frente a la asunción dominante que la sitúa en los recursos que dispone la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esta aceptación no implica asumir el enfoque de las capacidades limitado a la formulación hecha por Sen, sino que introduce otros conceptos e instru-

⁴ Las siglas DHL para hacer referencia al Desarrollo Humano Local se utilizan únicamente en este capítulo II, que trata del marco teórico, para evitar la repetición excesiva del término. En el capítulo IV, que analiza el caso de Cuba, se utiliza la sigla PDHL para hacer referencia expresa al Programa de Desarrollo Humano Local que bajo el auspicio de ART/PNUD se lleva a cabo en la isla. Esta aclaración evita posibles confusiones que pudieran surgir.

mentos analíticos que la amplían, aunque siempre dentro de ese espacio alternativo de evaluación. En este sentido, destacamos las categorías conceptuales de la seguridad humana y el fomento o desarrollo de las capacidades y capacidades colectivas, que forman parte central del cuerpo teórico de la investigación. Estas propuestas se han formulado desde diversas tendencias dentro de quienes defienden el desarrollo humano como referencia y han sido incorporadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en sus informes.

En segundo lugar, la delimitación de la dimensión local como referencia del ámbito de la investigación. La opción por esta dimensión responde a la hipótesis de que en ese ámbito es donde mejor pueden analizarse los procesos con contenido de desarrollo humano y los resultados en las personas y la sociedad, así como las dinámicas que explican sus dificultades y posibilidades de consolidación. La dimensión local no puede entenderse como una respuesta aislacionista del entorno, sino que, por el contrario, se considera que es el lugar idóneo desde donde pensar la construcción de una globalización distinta, más equitativa y humana, en cuanto que lo local permite redescubrir el sentido del territorio y de la comunidad. Esto quiere decir que la globalización se ve como oportunidad para universalizar los valores de lo particular y no cómo obstáculo al desarrollo local.

Aunque en cada caso será necesario acotar geográficamente el objeto de estudio, lo decisivo para la definición de lo local es la existencia de una sociedad que posibilite un proyecto común en un espacio concreto, donde las personas puedan comprender y vivir un proceso compartido⁵. Este proyecto común local no puede entenderse al margen del grupo más amplio donde se integra, por lo que en sí mismo implica establecer las relaciones con los demás niveles hacia arriba.

En las últimas décadas se ha producido un importante despliegue de propuestas teóricas y políticas que tienen al desarrollo local como objeto de atención. Entre todas ellas puede hacerse un primer grupo que incluye las que se limitan a reproducir a escala más reducida los planteamientos de la economía convencional. De cara a nuestra propuesta, su interés es escaso y se circunscribe a determinados aspectos instrumentales, pero el concepto de desarrollo local que manejan, desde un enfoque marcado por el crecimiento económico como objetivo y el impulso de la actividad económica como instrumento central, se distancia de la visión del DHL.

Por otra parte, hay otro grupo de propuestas más críticas con el planteamiento anterior y que formulan propuestas creativas basándose en dos características centrales en la forma de abordar lo local, comunes a todas ellas. Una, la consideración del desarrollo de las sociedades con una visión integral, que comprende otras dimensiones más allá de la económica; y, dos, el énfasis en el carácter endógeno del desarrollo, concediendo el protagonismo del mismo a los agentes y recursos locales. Estas dos sí forman, a su vez, parte

⁵ Una definición de lo local en esta línea es la que propone AROCENA (2001:23): la sociedad local que se tiene en cuenta es aquella que ofrece un sistema de acción sobre un territorio limitado capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

importante del DHL. Sin entrar ahora a pormenorizar las diferencias existentes entre el DHL y el enfoque de este segundo grupo de propuestas de desarrollo local, hay un aspecto que marca la diferencia y obliga a considerar la especificidad del DHL. Nos referimos a la inclusión decidida de la dimensión normativa como elemento constituyente del desarrollo local, entendida desde los presupuestos del desarrollo humano. En algunas propuestas de desarrollo local esta dimensión se encuentra explícita de alguna manera, sin embargo no forma parte central a la hora de formular las estrategias.

En cualquier caso, en modo alguno se quiere afirmar que el DHL y estas últimas aparezcan como planteamientos enfrentados o mutuamente excluyentes. Al contrario, el DHL recoge muchas de sus proposiciones. De hecho, a la hora de analizar los procesos dentro del marco general de cualquier sociedad local será necesario acudir a los trabajos teóricos y metodológicos de estas corrientes que encuentran en Albuquerque, Arocena, Boisier, Madoery y Vázquez Barquero a algunos de sus más destacados representantes⁶.

Como dimensión fundamental de la investigación se propone el enfoque de género, que se tendrá en cuenta de manera transversal en todas las fases tanto de la metodología como de la ejecución propiamente dicha. Precisamente uno de los retos será encontrar los instrumentos analíticos adecuados para asegurar la adecuada consideración de la dimensión de género.

De acuerdo con lo anterior, entendemos por DHL: el proceso integral, o el conjunto de procesos, por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir el bienestar que considera valioso, entendido éste como la ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como la movilización de sus capacidades y recursos para un beneficio común equitativo, que tenga en cuenta la equidad de género, en términos económicos, sociales y políticos evaluados desde el desarrollo humano.

Uniando las tres referencias, veamos algunas de las preguntas que inspiran la investigación son:

- ¿Qué papel juega la dimensión local en la pretensión del desarrollo humano de convertirse en una alternativa real de desarrollo?
- ¿Lo local ofrece una plataforma especialmente idónea para poner en marcha procesos colectivos con contenidos de desarrollo humano? ¿Cómo?
- ¿Cómo analizar los procesos de DHL desde la perspectiva de género? ¿Qué relaciones se establecen entre mujeres y hombres, consideradas individual y colectivamente, en los procesos de DHL?
- ¿Cuáles son los puntos críticos/relevantes sobre los que pueden y deben actuar los actores locales para alcanzar resultados de desarrollo humano?

⁶ Para una visión actual y sintética de las principales posiciones sobre el desarrollo local, ver PRISMA, Revista Semestral de Ciencias Humanas, Universidad Católica de Uruguay, n° 22, 2008, dedicada monográficamente al tema «Lo local y sus desafíos».

- ¿Cómo identificar iniciativas y propuestas con capacidad para crear proyectos con capacidad transformadora?
- ¿Qué conflictos plantea la aparición de procesos de DHL?
- ¿Qué marco analítico permite conocer las dinámicas de los diferentes actores del desarrollo en las sociedades locales?

1.2. La referencia normativa: el concepto de bienestar

En la revisión de los contenidos y prioridades del desarrollo se ha producido, desde muy diversas posiciones teóricas, no restringidas a aquellas que tienen concomitancias con el desarrollo humano, una progresiva aceptación del concepto de bienestar como referente del desarrollo (GOUGH, MACGREGOR y CAMFIELD, 2006; WHITE, 2009)⁷. Esta referencia al bienestar como pauta de evaluación de la actividad económica se ha dado no sólo en el ámbito de lo que se conoce tradicionalmente como economía del desarrollo, limitada a considerar los llamados países en vías de desarrollo, sino que se ha extendido a la hora de determinar los objetivos que debe perseguir cualquier país, incluidos los más ricos, como se ha puesto de manifiesto con las recientes iniciativas surgidas para revisar la medición del bienestar⁸.

Son varias las razones que explican este cambio del concepto desarrollo por el de bienestar. En primer lugar, la progresiva inclusión de otras dimensiones más allá de la económica cuando se trata establecer las prioridades que deben servir de referencia para valorar los resultados de las políticas de cara al desarrollo. El término desarrollo ha quedado marcado por su excesiva dependencia de indicadores macroeconómicos, que no reflejan la realidad de las situaciones de las personas. Por eso, la incorporación de otro tipo de indicadores para evaluar los resultados ha llevado a reemplazar el anterior término por otro más pluridimensional como es el de bienestar.

Además, hay razones que explican el creciente peso que se concede a la referencia de la persona cuando se trata del bienestar. La determinación de los criterios de evaluación no puede hacerse desde instancias técnicas o políticas sin tener en cuenta las valoraciones que sobre sus expectativas de vida tiene la gente; así como también la evaluación debe tomar consideración de las percepciones de las personas sobre los resultados. Y ello con independencia de que se adopte el enfoque del desarrollo humano. La necesidad de legitimar la

⁷ Desde la preocupación por el cambio climático y las restricciones de los recursos naturales han surgido muchas propuestas para replantear los objetivos del bienestar que, a su vez, obligan a reformular las prioridades del desarrollo. Por otra parte, las críticas a las concepciones occidentales del desarrollo por parte de otras culturas abren el debate sobre cuál debe ser el bienestar. Recientemente ha alcanzado una especial difusión la visión de los pueblos andinos conocida como *sumak kawsay*.

⁸ A fines del año 2009 se presentaron tres documentos que se planteaban modificar el PIB como indicador elaborados a partir de iniciativas emprendidas por instituciones tan significativas, como la OECD, la Unión Europea o el gobierno francés. El más difundido ha sido el elaborado por la comisión presidida por Stiglitz y Sen, creada a instancias del presidente francés Sarkozy (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr). Los otros dos son el propuesto por la Unión Europea, como resultado de una conferencia celebrada bajo el título «Más allá del PIB» (http://ec.europa.eu/news/economy/090908_es.htm) y el proyecto impulsado por la OECD (www.oecd.org/progress). En los tres se aborda la necesidad de una reconsideración de qué es el bienestar y los indicadores que deben utilizarse.

acción pública ante la ciudadanía, especialmente la que se responsabiliza de la economía, ha llevado a plantear el bienestar como referencia, por ser un concepto más apropiado para recoger las consecuencias reales que la actividad económica tiene en la vida de las personas. Esto último lleva aparejado introducir el dato de la satisfacción subjetiva como referente añadido a la hora evaluar los resultados en términos de bienestar.

Además, el concepto de bienestar tiene una connotación positiva, de especial interés cuando se trata de los países en desarrollo, y en especial de los llamados países pobres, donde el mero hecho de etiquetarlos como pobres otorga una especie de estigma que impide considerar sus potencialidades o, en cualquier caso, se tiende a poner de relieve sus carencias y obstáculos para iniciar la senda del progreso. Esto resulta igualmente de aplicación en el tratamiento que se suele dar a los sectores o personas pobres de cualquier sociedad. Más aún, el concepto de bienestar obliga a considerar la dimensión normativa al abrir la pregunta sobre sus contenidos, lo que forzosamente lleva a plantear cuál es la concepción de lo que debe pretenderse como objetivo para una persona de manera que se pueda afirmar que «está bien» (WHITE, 2009).

El enfoque del desarrollo humano se caracteriza, como se ha señalado, por introducir la dimensión normativa en la definición misma del desarrollo, lo que implica la revisión del concepto de bienestar y su consideración como categoría relevante para evaluar el desarrollo. Es precisamente el concepto de bienestar que propone, fundado en el espacio de las capacidades de las personas, lo que le permite proclamarse como propuesta alternativa. Así pues, no se trata sólo de adoptar el bienestar como referencia, sino de tomar como referencia una determinada concepción de éste. La precisión de los contenidos del bienestar es una cuestión fundamental para el desarrollo humano.

Un primer aspecto que marca ese concepto de bienestar es que se entiende tanto como un resultado como un proceso (DENEULIN y SHAHANI, 2009: 24-32). Es, por lo tanto, un concepto dinámico y relacional que requiere que se definan sus contenidos tanto en los resultados que ocurren en las personas y en la sociedad, como en los procesos que se llevan a cabo para alcanzar esos resultados, los cuales, a su vez, forman parte del concepto mismo de bienestar. Importan los resultados, pero también importa la forma en cómo se consiguen. Cualquier procedimiento no es válido para producir desarrollo humano.

Un segundo aspecto central del concepto es determinar cómo considerar la dimensión social o colectiva, si se integra dentro del concepto o si éste se limita a la dimensión individual. Una de las críticas más frecuentes que se le formulan al enfoque del desarrollo humano es precisamente su concepción individualista del bienestar. Aclarar esta cuestión es fundamental, ya que, según la respuesta que se de, el estudio del DHL presentará connotaciones muy distintas. Si prevalece la percepción individualista del bienestar, la dimensión social tendrá una consideración meramente instrumental, como plataforma necesaria o de apoyo para que las personas alcancen el bienestar. Si se incluyen las categorías colectivas en el concepto mismo de bienestar, eso implica que los resultados sociales for-

man parte del mismo y éste habrá que evaluarlo tanto en términos de logros individuales como colectivos.

En esta investigación se adopta decididamente posición por una concepción del bienestar que resalta la especial relevancia de las características del entorno social sin las que resulta imposible entender el proceso de consecución del bienestar. Por ello, una de sus principales preocupaciones consistirá en definir qué categorías recogen mejor esta dimensión colectiva y sus interrelaciones con los procesos particulares de las personas y los hogares.

Un tercer punto esencial del bienestar desde el enfoque de desarrollo humano es la sostenibilidad, entendida en su sentido de perdurabilidad, de garantía de continuidad de los logros, lo que se concreta en la categoría de seguridad humana. El desarrollo que se pretenda humano debe incluirla. Este concepto, introducido por el Informe de Desarrollo Humano 1994, buscaba llenar un hueco en la propuesta del desarrollo humano: si no se garantiza la continuidad del proceso se desvirtúa totalmente el sentido del desarrollo humano. No se trata, como pareciera sugerir el término y como muchas veces se utiliza, de la preocupación por el conflicto, sino de la seguridad ante la predictibilidad del bienestar. Esta propuesta de la seguridad humana adquiere un protagonismo creciente, ante la inseguridad, incertidumbre y volatilidad que presenta el funcionamiento actual de la globalización.

Así, la seguridad humana se convierte en un proceso central y su aceptación supone enfatizar dos ideas que conforma el bienestar. Una, plantear la predictibilidad del bienestar implica tener en cuenta de forma expresa el futuro, de manera que éste debe incluirse como uno de sus elementos y los resultados no pueden entenderse referidos a momentos concretos, sino como parte de un proceso a largo plazo. Dos, resaltar la importancia de las instituciones y procesos como categorías centrales del bienestar, ya que sin ellas no será posible conseguir esa garantía de seguridad. Más adelante se vuelve a tratar de forma más extensa los contenidos de la seguridad humana para la investigación.

Hechas estas consideraciones, no hay que olvidar que la definición de qué se entiende por bienestar y cómo se mide es central para la investigación. En los siguientes apartados se trata de precisar las dos dimensiones, individual y social, del bienestar.

1.3. La dimensión individual del bienestar

La definición del bienestar individual es el resultado de una combinación de: i) referencias objetivas; y, ii) la valoración individual o colectiva de lo que considera valioso cada persona o cultura. Esta diferenciación entre una referencia objetiva y otra subjetiva es cada vez más común en todos los planteamientos del bienestar. Aunque para el desarrollo humano es central partir de una concepción objetiva del bienestar más allá de los meros estados subjetivos, como plantea SEN (2000) en su crítica a las concepciones dominantes del bienestar, ello no es obstáculo para aceptar la conveniencia y necesidad de la valoración que hagan las personas y las sociedades.

Como se ha señalado, resulta imprescindible conocer las valoraciones subjetivas, tanto desde una perspectiva política para la legitimación de las políticas públicas como para que el proceso de determinación de los contenidos básicos del bienestar no quede sesgado por determinadas concepciones dependientes de determinadas concepciones culturales o de intereses particulares. Sin embargo, hecha esta afirmación con toda su fuerza, nuestra investigación prescinde, al menos en esta fase, de plantearse esta segunda referencia, ya que requeriría un tiempo y unos recursos de los que no dispone. Sólo de forma parcial o secundaria habrá un acercamiento a ella cuando se analicen las visiones colectivas de cada sociedad, y en el transcurso de las entrevistas personales, donde se expresen determinadas opiniones significativas y representativas sobre estas evaluaciones más subjetivas.

1.3.1. La referencia objetiva

Cuando se habla de la determinación del bienestar no se trata de definir el horizonte último deseable para una persona, sino de fijar las condiciones necesarias que permitan a las personas ir definiendo el horizonte que consideran valioso a alcanzar. Es decir, no hay una propuesta finalista del bienestar, sino que éste se irá construyendo individual y colectivamente según todas las personas vayan poniendo en práctica sus capacidades. Por ello, en primera instancia y de manera prioritaria, se trata de evaluar si en cada sociedad se alcanzan aquellos objetivos de bienestar individual que desde el desarrollo humano se consideran requerimientos mínimos para afirmar que las personas pueden funcionar como tales. Ello no supone rechazar que puedan evaluarse otros resultados de bienestar de acuerdo con niveles de mayor exigencia o con dimensiones no contempladas como básicas, pero sí valiosas.

La determinación del bienestar individual desde esta perspectiva ha dado lugar a una abundante literatura dentro y más allá del enfoque del desarrollo humano. No es éste el momento para pasar revista a la misma, solamente se propone que la propuesta más adecuada para nuestros objetivos es la formulada por NUSSBAUM (1999, 2002), que introduce una referencia normativa objetiva más radical y, sobre todo, más precisa que SEN. Para ello establece una lista precisa de capacidades básicas. Además, no restringe el bienestar a las puras ventajas personales, ya que incluye capacidades relacionales con otros seres y grupos. Estas capacidades relacionales no cabe considerarlas como procesos colectivos de bienestar, ya que hacen referencia a las relaciones personales de cada individuo con los grupos más cercanos (familia, comunidad...). Su inclusión a la hora de especificar las capacidades básicas supone partir de una concepción del ser humano que no puede entenderse sin la relación con sus semejantes. Para ella, el enfoque de las capacidades utiliza una concepción política de la persona que considera esta persona como un animal social y político, cuyo bien es irreductiblemente social y que comparte fines complejos con otras personas en muchos niveles (NUSSBAUM, 2007:166).

NUSSBAUM se plantea conocer qué capacidades hay que expandir y qué funcionamientos hay que promover; qué capacidades son las más valiosas y qué funcionamientos son valiosos. La idea básica de su versión del enfoque de las capacidades es que exige una

concepción de la dignidad del ser y de la vida que sea merecedora de esa dignidad, una vida que se encuentre disponible en funcionamientos verdaderamente humanos. Partiendo del espacio redefinido de los funcionamientos y las capacidades, sugiere elaborar una relación sistemática y general de qué debe ser un buen funcionamiento humano. La finalidad es disponer de una concepción del ser humano y del funcionamiento humano que sirva de guía de referencia para la política pública.

Como ya se ha dicho antes, la definición de las capacidades básicas no supone haber establecido el contenido único del bienestar, sino que constituye únicamente el requisito imprescindible para iniciar el camino de consecución del bienestar. Por lo que habrá que seguir definiendo otras capacidades valiosas y necesarias para mejorar el bienestar.

Partiendo de esta lista, se complementará con otras aportaciones, especialmente con la obra del DOYAL y GOUGH (1993)⁹. Una vez definidas las dimensiones que se convierten en objeto de evaluación, hay que proceder a la elección de los indicadores de cada una de ellas y la determinación del nivel exigible. Esta tarea es en uno de los desafíos centrales de la investigación a medio plazo, que sólo de manera parcial se ha resuelto en esta primera fase, como se recoge en la parte metodológica más adelante.

Aunque desde el análisis de las capacidades básicas se pueden determinar las carencias, es importante asegurar que aparezca explícitamente la dimensión del daño, es decir, las categorías que impiden alcanzar el bienestar, de manera especial la pobreza y la situación de las mujeres.

1.4. La dimensión social o colectiva del bienestar

El bienestar individual no puede entenderse sin encuadrarlo dentro del proceso más amplio de la dimensión social del bienestar. Este proceso se entiende: a) como instrumento, ya que sin su existencia difícilmente las personas podrán conseguir su bienestar; y, b) como objetivo por sí mismo, porque se considera que los valores y las capacidades colectivas forman parte del bienestar.

Un aspecto menos destacado del enfoque de las capacidades es su dimensión colectiva. En la mayoría de los comentarios del desarrollo humano hay una atención casi exclusiva a las capacidades individuales como si ellas agotasen su ámbito y fueran su referencia única. Pero, de forma creciente ha surgido el debate en torno a la dimensión social del desarrollo humano, apareciendo las capacidades colectivas como una necesidad ineludible del mismo. Sin la consideración de las capacidades colectivas y su inclusión en el proceso de consecución del bienestar y del bienestar mismo, el desarrollo humano queda limitado en su potencialidad de crear una alternativa operativa de desarrollo.

La cuestión central cuando se habla de las capacidades colectivas desde el desarrollo humano es determinar cuáles son los espacios colectivos de evaluación. En el caso de las ca-

⁹ GOUGH (2003) reconoce la equiparación entre su propuesta y las capacidades de NUSSBAUM.

pacidades individuales ese espacio alternativo de evaluación ha sido suficientemente definido, lo que no quiere decir que se haya cerrado el debate sobre las formas de concretarlo. Sin embargo, cuando se trata de las capacidades colectivas, el debate sobre cómo deben entenderse y su relación con el enfoque de las capacidades de Sen se encuentra totalmente abierto.

Aquí presentaremos las líneas centrales de ese debate y las propuestas que se encuentran sobre la mesa para avanzar. Dos han sido las principales líneas de acercamiento al tratamiento de las categorías teóricas para tomar en consideración la dimensión social del bienestar. Una, desde la reflexión teórica. Otra, desde la preocupación por la incidencia efectiva de las políticas. La primera es más rica que la segunda en cuanto a diversidad de aportes y a ella nos referiremos en primer lugar. La segunda es la que se plasma en las propuestas del desarrollo de las capacidades que actualmente informan las políticas del PNUD, especialmente, y de la mayoría de los agentes internacionales de cooperación.

Respecto a la primera, aquí nos limitamos a presentar las categorías analíticas que resultan de especial aplicación para el estudio de esta dimensión colectiva. Se consideran cuatro categorías teóricas a tener en cuenta para analizar y medir el bienestar desde su dimensión social: la seguridad humana, los bienes públicos, el capital social y el desarrollo de las capacidades o las capacidades colectivas.

Seguridad Humana (SH)

La propuesta de SH se centra en la preocupación por la predictibilidad del bienestar, entendido éste desde el paradigma del desarrollo humano. Esta concepción olvidada durante los años siguientes a su formulación en 1994, incluso en el propio ámbito de los partidarios del desarrollo humano, adquiere hoy un protagonismo creciente. Más allá de las nuevas amenazas a la seguridad convencional manifestadas tras el 11-S, que dieron lugar a reformulaciones de la misma, el actual escenario de la globalización ha hecho recuperar el interés de la SH como un enfoque adecuado para analizar las dificultades u obstáculos para alcanzar el desarrollo humano. Y ello porque una de las manifestaciones centrales de la actual crisis se encuentra en los procesos de volatilidad e incertidumbre, cada vez más frecuentes, casi acompañantes forzosos del actual modelo, que se presentan de una forma interrelacionada, más como una amenaza general que como una serie de amenazas separadas. No hace falta explicitar que esos procesos suponen amenazas directas a los logros de desarrollo, especialmente para los sectores más pobres.

Naciones Unidas (DESA, 2009) se hace eco de este nuevo escenario en su informe anual sobre la situación social y económica del mundo, correspondiente al año 2008, como queda patente en su título «Cómo superar la inseguridad económica»¹⁰ El informe finali-

¹⁰ Recuerda que esta preocupación no es nueva y que ya fue formulada por Keynes, a quien cita cuando reclamaba «nuevas políticas y nuevos instrumentos para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas, para que no interfieran de manera intolerable en las ideas actuales acerca de lo que es justo y apropiado en interés de la estabilidad y la justicia sociales». Resulta interesante la rotundidad de la referencia normativa en el pensamiento keynesiano, que simpatiza con la misma preocupación de la SH.

za con un llamado a formular las políticas necesarias para garantizar la prosperidad, la estabilidad y la justicia. En otras palabras reclama un objetivo propio de la SH, con la novedad de que hoy ese objetivo adquiere una dimensión global, al advertir que si bien las políticas siguen siendo naturalmente responsabilidad de las instituciones y las personas con derecho a voto en un mundo cada vez más interdependiente y frágil, construir un hogar más seguro es una tarea auténticamente internacional.

La consideración de la seguridad como un componente central de la vida ha sido, lógicamente, más tenida en cuenta en las sociedades pobres que en las opulentas, donde la inseguridad es un elemento generalizado y severo para la mayoría de la población. Por ello, no es extraño que haya sido desde el estudio de la realidad de estos países donde surgieran planteamientos analíticos en los que la seguridad aparezca como protagonista, y, en consecuencia, donde el enfoque de la SH resulte pertinente¹¹. La convicción de una creciente vulnerabilidad objetiva junto con una percepción subjetiva de las personas, igualmente creciente, de miedo e indefensión, ha sido el detonante del interés en la SH. Cuando la inseguridad se manifiesta de manera generalizada en las personas en sentimientos de miedo y ansiedad, de incertidumbre ante una vulnerabilidad sistémica que no permite apenas el control de su destino, es cuando se plantea la seguridad como un elemento indispensable del bienestar (WOOD, 2006).

Tal como se plantea la inserción de la SH en el concepto del bienestar presenta algunas connotaciones interesantes: a) implica hacer referencia al entramado institucional a través del cual las personas encuentran el bienestar en una sociedad; b) no supone debilitamiento alguno de la agencia individual o colectiva, al contrario, no sólo descarta la pasividad sino que sitúa en la participación efectiva la base de un sistema de SH eficiente; c) implica un análisis integral, donde se insertan el Estado, los grupos y las personas, que obliga a disponer de herramientas capaces de considerar las dinámicas de la sociedad en la consecución del bienestar; d) implica un énfasis de la acción colectiva, que reclama categorías que capten la capacidad de las instituciones, en sentido amplio, para obtener resultados de SH.

La SH se convierte en el paraguas que va más allá del discurso convencional del desarrollo humano, que preconiza un proceso de reclamación y la existencia de derechos, lo que implica la construcción de regímenes o modelos de bienestar como categoría central del desarrollo humano. Por supuesto, la aceptación de la SH supone un cambio fundamental respecto de la perspectiva liberal que deja en el terreno de las opciones y oportunidades personales el enfrentamiento de los azares y propone una perspectiva más racional donde el Estado y la sociedad son la garantía de cubrir esas necesidades (WOOD, 2006).

La SH es un concepto difícil de precisar, como reconoce el propio IDH 1994, que, a pesar de sus valiosas aportaciones, deja sin cerrar su definición. El IDH establecía un crite-

¹¹ Desde hace unos años un equipo de investigación de la Universidad de Bath ha venido trabajando en una metodología para analizar el bienestar en los países en desarrollo, que recupera la preocupación por la seguridad humana. Ver: www.welldev.org.uk.

rio claro para diferenciar la SH de otros conceptos de seguridad: la inclusión de la libertad de necesidad como parte constituyente. Incluso precisaba siete clases o categorías de amenazas: seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política. Tener una idea clara de las vinculaciones entre desarrollo humano y SH es una cuestión clave para la consolidación y evolución de ésta. Y ahí radica la principal dificultad para precisar el concepto de SH. Mientras que sí hay una definición precisa del desarrollo humano, no la hay, por lo menos aceptada, de la SH.

Siendo conscientes de que en el actual estado de la cuestión ésta no se encuentra resuelta y que exige mayor elaboración, se presenta una visión sinóptica de las diferencias y relaciones entre ambos conceptos. La autora del cuadro, TADJBAKHS (2008), se alinea con el sector doctrinal que defiende la propuesta del desarrollo humano como referencia de la SH. Este cuadro es una herramienta que ayuda a definir los puntos centrales y ofrece pistas valiosas para investigar los vínculos.

Cuadro II.1. Cuadro comparativo entre Desarrollo Humano y Seguridad Humana		
	Desarrollo Humano	Seguridad Humana
Esencia de definiciones	Ampliar el rango de opciones humanas, sean estas económicas, sociales culturales o políticas (Mahbub UI Haq). Ampliar las libertades de las personas como un medio y un fin del desarrollo (Amartya Sen).	Permitir que las personas ejerzan sus opciones de manera segura y libre, mientras que también se garantice que las oportunidades que trae hoy el desarrollo no se pierdan mañana (PNUD, 2004). Ausencia de temor, ausencia de carencias y una vida digna.
Valores	Bienestar.	Seguridad, estabilidad, sustentabilidad de las ganancias generadas por el desarrollo.
Orientación	Avanza, es progresivo y acumulativo. «Juntos crecemos».	Da un vistazo a quien quedó atrás en el ámbito individual. «Separados fracasamos».
Marco de tiempo	Largo plazo.	Combina medidas de corto plazo para enfrentar riesgos con esfuerzos de prevención de largo plazo.

Fuente: TADJBAKHS (2008).

Más recientemente, el informe de desarrollo humano de los países árabes (UNDP, 2009b)¹² aborda el enfoque de la SH como una herramienta idónea para analizar el desarrollo humano en la región. La cuestión que sirve de eje al informe es preguntarse

¹² Es interesante destacar que no es un informe convencional sino que, como indica en su presentación, es una publicación independiente que sirve de portavoz a un grupo representativo de intelectuales árabes, aunque se presenta bajo el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

porque se han mostrado tan infranqueables los obstáculos al desarrollo humano en los países árabes. Y la respuesta la encuentra en la fragilidad de las estructuras y la carencia de políticas de desarrollo centradas en la gente y en su vulnerabilidad hacia la intervención externa. Esta fragilidad y vulnerabilidad socavan y debilitan la SH y así, siendo ésta un prerrequisito para el desarrollo humano, se explica el fracaso a que aludía. De alguna manera, el informe es un reflejo a escala regional de la preocupación generalizada sobre los denominados estados frágiles y fallidos, pero poniendo el énfasis en la referencia al desarrollo humano, lo que le diferencia de la utilización que muchas veces se hace de esta clasificación de los estados con intereses meramente geopolíticos.

Bienes Públicos

El concepto de bien público (BP), –o de bien público global (BPG) en su aplicación a escala planetaria–, hace referencia a una categoría de bienes colectivos que resultan centrales para el bienestar de las personas individuales. Los BP introducen la dimensión colectiva en la consideración del bienestar y, en ese sentido, nos preguntamos hasta dónde pueden ser útiles para la consideración teórica y práctica de las categorías colectivas del desarrollo humano.

Sin entrar a una reflexión sobre el concepto mismo de BP¹³, dando por conocido el mismo, es necesario señalar una precisión sobre su naturaleza. Cada vez hay mayor consenso en reconocer que la calificación de un bien como BP no responde a características inherentes del propio bien, sino que son los valores que predominan en la sociedad los que le otorgan ese carácter (DENEULIN y TOWNSEND, 2006:7). La determinación de cuáles sean los BP prioritarios para considerar el bienestar depende de los valores y preferencias de cada sociedad, pudiendo variar la importancia que se concede a unos y otros según las culturas. Esto quiere decir que bienes privados pueden convertirse en públicos si así lo decide una sociedad y viceversa. Bienes que parecieran reunir las dos características de los BP –no rivalidad y no exclusividad en su disfrute–, sin embargo pueden perder, y de hecho pierden, esas cualidades de no exclusión y no rivalidad por el establecimiento de determinadas reglas de juego¹⁴. En definitiva, no hay BP *per se*, sino que éstos se definen socialmente y se construyen de acuerdo con lo que cada sociedad percibe como necesidad pública valiosa para el bienestar de su ciudadanía.

Por ello, al hablar del bienestar, no interesa la consideración aséptica del concepto de BP, ya que algunos de ellos pueden responder a determinados intereses, por lo que no todos los BP tienen porque ser aceptados como necesarios por la sociedad y constitutivos del bienestar de las personas. Así, la cuestión no se encuentra tanto en perfilar el concepto de BP, como en justificar por qué debe garantizarse la oferta de determinados BP. O, plan-

¹³ Para mayor información sobre este concepto ver: International Task Force on Global Public Goods www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx; UNDP Office of Development Studies Providing Global Public Goods www.globalpublicgoods.org

¹⁴ El ejemplo más significativo se encuentra en la utilización de la atmósfera, que deja de tener esas características desde que se acordaron las cuotas de emisión de gases productores del efecto invernadero. E, igualmente, el conocimiento científico puede entenderse como BP o no según el marco regulatorio que se imponga. Según las prioridades que tenga cada sociedad, en base a sus valores predominantes, se configurarán diferentes BP.

teado desde otra perspectiva, determinar qué BP son imprescindibles o necesarios para que las personas alcancen el bienestar deseable.

En el tratamiento convencional de los BP, se parte de que son necesarios porque son instrumentales, funcionales, para conseguir el bienestar de las personas. Pero también cabe plantear que determinados BP son deseables en sí mismos, ya que no sólo son instrumentales, sino que el bienestar de las personas depende de su existencia, con independencia de que a su vez puedan ser instrumento para un mayor bienestar individual. La existencia de un clima de respeto por las personas es en sí mismo un elemento constitutivo del bienestar y, además, permite, que cada persona desarrolle mejor sus capacidades.

La consideración de que una sociedad puede hacer de sus tradiciones y de sus formas de celebración es otra muestra de que los BP tienen entidad propia de cara al bienestar. La fiesta es en sí misma un componente colectivo del bienestar, más allá del bienestar que cada persona consiga dentro de ella. Pueden darse muchos ejemplos de BP que desafían esa consideración de la mera instrumentalidad. Por eso hay que preguntarse más sobre los objetivos, las motivaciones y los incentivos que se encuentran tras la acción colectiva y la provisión de BP, que ha sido un tema muy poco tratado.

Para DENEULIN y TOWNSEND (2006:21) el concepto de BP deja sin modificar los fundamentos de la ética del desarrollo, simplemente son bienes que contribuyen a dar mejores oportunidades a cada persona para vivir la vida que deseen. Pero desde la consideración realizada antes, cabe una comprensión de los mismos desde la consideración normativa y como tales se convierten en categorías válidas para pensar el bienestar colectivo.

Capital Social

En las dos últimas décadas, el concepto de capital social (CS) se ha incorporado al discurso teórico y político del desarrollo, no sólo como una categoría necesaria para superar las dificultades específicas de los llamados países en desarrollo, sino como una categoría a tener en cuenta para el buen funcionamiento de las economías de los países desarrollados. Su aparición se relaciona con el resurgimiento del interés por las dimensiones sociales e institucionales en las corrientes dominantes u ortodoxas.

Aunque el concepto ha recibido críticas desde diversos frentes, la mayoría se dirigen hacia una versión estrecha e instrumental del CS, impulsada por el Banco Mundial. Aún reconociendo que en muchos ámbitos la noción de CS se identifica con esa versión, lo cierto es que la categoría de CS tiene una potencialidad mucho mayor y plantea cuestiones que son importantes para el desarrollo. Así, introduce un enfoque multidisciplinar en el análisis del desarrollo y, en las versiones más abiertas, adopta un enfoque integral que obliga a la búsqueda de nuevas categorías.

Gran parte del debate tenido sobre el carácter instrumental o intrínseco que se ha expuesto en el apartado anterior de los BP se reproduce en el caso del CS. Frente a la

tendencia dominante que propone un concepto de CS pensado funcionalmente como mero instrumento para el buen funcionamiento del mercado o de la actividad económica en general, ¿es posible pensar que las relaciones sociales forman parte del objetivo mismo del bienestar y que es éste su papel esencial, sin negar su carácter funcional? Las diferencias de enfoque entre quien lo consideran como un mero valor instrumental, que responde a la visión de los neoclásicos e institucionales, o quienes plantean que tiene además un valor intrínseco, condicionan decisivamente el marco de análisis y las propuestas de políticas que surjan desde uno u otro.

Desde la visión instrumental, el CS representa un mecanismo para el mejor funcionamiento de la actividad económica capitalista. En su concepción más estrecha, se puede entender como aquellas relaciones sociales que permiten reducir los costes de transacción y, en una visión más amplia, que aseguran un mejor comportamiento de los agentes económicos en el marco complejo de las economías modernas. Desde este punto de vista, la incidencia del CS en las cuestiones de desarrollo se toma en cuenta para conseguir la mejor integración de esas sociedades al funcionamiento de los mercados. En las formulaciones de este planteamiento instrumental, la categoría del CS no pone en cuestión los objetivos o prioridades del desarrollo. Es decir, no tiene relevancia en la dimensión normativa. A lo más, al reconocer la multidimensionalidad del desarrollo, recoge nuevos aspectos que antes se olvidaban o menospreciaban, pero no abre nuevas perspectivas sobre qué es el bienestar.

Por el contrario, la adopción de una definición intrínseca de CS se inserta dentro de las preocupaciones del desarrollo humano. Desde esta otra perspectiva, el CS es tanto un instrumento como un objetivo, es al mismo tiempo un mecanismo para llegar al desarrollo como parte del mismo desarrollo que se persigue.

Nuestro interés por el CS se encuentra en indagar hasta dónde este concepto introduce la dimensión relacional, entendida no sólo como instrumento sino como objetivo mismo del desarrollo. Partimos de considerar la posibilidad de un enfoque del CS con naturaleza propia, cuyas características básicas son las siguientes (STAVEREN, 2000 y 2001):

- I. Entenderlo como un compromiso compartido de valores sociales que se expresan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales. Los valores sociales que funcionan y las relaciones sociales que se establecen variarán, pero siempre se enraízan y nutren en relaciones de familia, amistad, vecinales, etc. Esas manifestaciones no son estáticas y no tienen por qué ser siempre positivas.
- II. No se posee por las personas, sino que su existencia se da en la relación misma, es decir, exige la dimensión interpersonal. No puede decirse que una persona tiene CS, éste reside siempre en la sociedad, en cuanto que es un conjunto de relaciones.
- III. No hay que confundir CS con altruismo. El CS no es la disposición generosa de una persona para el beneficio de otra, sino que es el resultado de un compromiso basado en el hecho de compartir unos valores, y ese compromiso se encuentra fun-

cionando en la sociedad. En todo caso, el CS excluye el supuesto del egoísmo universal, ya que su existencia depende de la confianza y la fiabilidad interpersonales, lo que es incompatible con la generalización de un comportamiento oportunista.

La propuesta de un CS con naturaleza propia plantea que los vínculos deben construirse en términos normativos. Este punto es muy importante ya que el CS deberá evaluarse de acuerdo a los criterios normativos que se consideren conducentes al desarrollo humano. Las normas, las instituciones o redes no sirven sólo para explicar el comportamiento humano y las dinámicas sociales, sino que también evalúan los estados sociales, actuales o deseables. Sin embargo, aquí se encuentra una de las dificultades o carencias centrales: la falta de criterios aceptados para realizar esa evaluación. El debate sobre si es posible o no hacer juicios objetivos sobre los efectos en el bienestar humanos de las estructuras sociales vigentes en una sociedad no está resuelto. Aunque no cabe abordarlo en este momento, hay que dejar señal de su importancia y de la necesidad imperiosa de retomarlo. En todo caso, las propuestas de NUSSBAUM (2002) y GOUGH (2004) ofrecen argumentos y criterios para proceder a esa evaluación.

1.5. El desarrollo de las capacidades y las capacidades colectivas

La propuesta del desarrollo de las capacidades, DC a partir de ahora, contiene, a nuestro juicio, el potencial de convertirse en una herramienta teórica y política clave para el análisis y la práctica de los aspectos colectivos del Desarrollo Humano Local. Sin embargo conviene precisar sus contenidos, ya que con la misma expresión se denominan visiones diferentes en cuanto al alcance y los objetivos que se pretenden. El enfoque del DC se utiliza para describir un amplio abanico de procesos, actividades e intervenciones que pretenden ampliar el potencial de los diferentes actores para contribuir al logro de objetivos más amplios de desarrollo. Usualmente se asocia el DC a la ayuda o asistencia técnica y aparece como un planteamiento neutral, de carácter más bien técnico. Pero esta propuesta más restringida cierra el horizonte a planteamientos que superan ese horizonte estrecho y consideran que el DC es un enfoque que debe aplicarse a todos los procesos colectivos. Así pues, el proceso del DC es una cuestión debatida aunque desde organismos como el Banco Mundial y la OCDE se de por supuesto cuál es su alcance. Para clarificar estas posiciones es importante, en primer lugar, conocer su origen y evolución y, en segundo lugar, establecer cuándo y cómo este desarrollo de las capacidades se enlaza con el desarrollo humano. Empezamos por la descripción del nacimiento y despliegue del término desarrollo de las capacidades que se encuentra estrechamente ligado a la cooperación internacional al desarrollo.

1.5.1. Antecedentes: de la cooperación técnica al desarrollo de la capacidad.

Los profundos cambios experimentados en las últimas décadas han llevado a un replanteamiento de las ideas con que se venía pensando y practicando la cooperación al desarrollo. La inadecuación ante las nuevas realidades y la frustración provocada por los magros resultados conseguidos, cuando no fracasos, han conducido a un proceso de búsqueda de nuevos instrumentos y modalidades de actuación.

Un presupuesto central del pensamiento del desarrollo durante las décadas siguientes a la Segunda Guerra fue creer que era posible que los países pobres alcanzaran a los países ricos. Dicho de otra forma, se partía de una visión optimista sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo de manera universal. Más aún, se pensaba que ese camino de los países hacia el desarrollo se podía acelerar para los nuevos llegados en relación al proceso seguido por los que iniciaron el camino. Primero porque los objetivos ya estaban marcados y se conocían los pasos dados para alcanzarlos. Es decir, la senda y los resultados conseguidos por los países industrializados constituían la referencia, no había incertidumbre sobre el proceso a seguir. En segundo lugar, la ayuda al desarrollo, como entonces se la denominaba, podía jugar un papel importante al suministrar los fondos y recursos necesarios para llevar adelante ese proceso, que difícilmente sería posible para la mayoría de los países por sus propios medios (FUKUDA, LOPES y MALIK, 2002a).

Desde esta percepción se entendió la ayuda o cooperación técnica, que constituía una parte importante del conjunto de la ayuda. La comprensión del desarrollo como un proceso lineal y dependiente fundamentalmente de los resultados positivos del crecimiento económico llevó a diseñar una estrategia de ayuda técnica un tanto peculiar, donde la simple presencia de expertos o la instalación de las nuevas tecnologías constituyen lo esencial de la misma. Así, la cooperación técnica fue la modalidad más generalizada de la cooperación al desarrollo en las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo. La visión dominante sobre el desarrollo daba prioridad a la formación técnica y a la introducción de los modelos del Norte.

Pero la realidad no respondió a las expectativas. La preocupación por la eficacia de estas modalidades de cooperación técnica se empieza a mostrar en los ochenta y se explicita abiertamente en los noventa¹⁵. Especialmente se constata que se produce una mayor dependencia de los donantes y que no se consigue fortalecer las instituciones locales.

Desde esta perspectiva surge la primera formulación del concepto de DC como una nueva referencia para la asistencia o cooperación técnica. A comienzos de los noventa, empieza a cambiar el enfoque de la cooperación técnica hacia el desarrollo de capacidades. La aparición del primer Informe de Desarrollo Humano, en 1990, supone un fuerte espaldarazo a la visión de la cooperación desde las capacidades¹⁶. El PNUD lanzó la iniciativa *Reforming Technical Cooperation* en el año 2001 donde pone de manifiesto la escasa

¹⁵ El CAD publica en 1991 *Principles for New Orientations in Technical Co-operation* y el PNUD, en 1993, *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*.

¹⁶ Capacity.org, nº 26, septiembre 2005. El término «desarrollo de la capacidad» (DC) se popularizó en los años noventa frente al limitado éxito de acciones de desarrollo externas, de índole técnica. El nuevo concepto se centró en las aptitudes nacionales para organizar y sostener acciones de desarrollo y la necesidad de «apropiación» por agentes locales. Recientemente, la capacidad volvió a ocupar el centro del debate internacional, en el Foro de la OCDE/CAD (París, febrero de 2005) sobre eficacia de la asistencia. Y en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Investing in Development*, se adujo convincentemente que con acciones acertadas es posible ayudar a los países a superar la pobreza; probablemente, la capacidad será un tema prominente en septiembre, al reunirse la Cumbre del Milenio + 5 en Nueva York. Sabemos más o menos qué debe hacerse; pero a diferencia de lo que parecería indicar dicho informe, carecemos de experiencia sobre cómo debe hacerse. Las comunidades locales, los países en desarrollo, la comunidad internacional: nadie tiene antecedentes de éxito en actividades de desarrollo en esa escala. Plasmear los Objetivos de Desarrollo del Milenio es un enorme reto para todos.

relevancia de la cooperación técnica en el desarrollo de capacidades¹⁷. Más adelante, el PNUD (1997) definía la cooperación técnica entre países como el proceso por el cual dos o más países trabajan para lograr el desarrollo de la capacidad individual o colectiva con intercambios cooperativos del conocimiento, de habilidades, recursos y tecnologías.

Otros organismos de Naciones Unidas utilizaron asimismo la expresión DC para referirse a la cooperación técnica. Por ejemplo, la UNCTAD definía la cooperación técnica como aquella que tiene por objeto promover el fomento de la capacidad de los países beneficiarios. Para alcanzar ese objetivo, las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD procuran apoyar la capacidad humana e institucional de los países en desarrollo a fin de fortalecer sus políticas nacionales de desarrollo y crear un entorno propicio al desarrollo sostenible.

Con diversos matices o énfasis, se puede decir que hay un consenso crítico acerca del estado de la cooperación técnica (ALONSO, 2001; y, FUKUDA, LOPES y MALIK, 2002: 6-8). El viejo modelo que crea esas prácticas criticadas se basa en dos supuestos: a) ignora las capacidades existentes en los países en desarrollo; b) parte de una relación asimétrica entre donantes y receptores: la creencia de que es posible para los donantes controlar el proceso y considerar al mismo tiempo que los países receptores son socios. Este proceso de crítica a las prácticas de la cooperación técnica plantea la necesidad de nuevas categorías. Aquí se inserta la CD, que surge ligada al nuevo enfoque que se pretende para la cooperación técnica. Lentamente se produce un proceso de diferenciación de la CD que se desliga de esa forma específica de cooperación y va emergiendo como un enfoque propio.

Desde la proclamación de los Objetivos del Milenio se produce un avance en la preocupación y extensión del DC que se toma como referencia para la cooperación al desarrollo en general. Los trabajos de FUKUDA, LOPES y MALIK (2002) y LOPES y THEISSON (2003) son el antecedente de los documentos operativos del PNUD en materia de desarrollo de las capacidades. En el 2002, el DFID, la agencia oficial de cooperación al desarrollo del gobierno británico, se relacionó con el ECDPM¹⁸ para llevar adelante un programa de investigación a partir del trabajo del PNUD. Desde el inicio son dos propuestas estrechamente relacionadas, si bien en el ECDPM había un énfasis en ofrecer propuestas políticas para mejorar las intervenciones de las agencias de desarrollo internacionales (BASER y MORGAN, 2008a: 7).

Como se puede comprobar, el enfoque del DC viene ligado a la preocupación de los donantes sobre la eficacia de la ayuda. En los últimos años, dentro del proceso de revisión de la cooperación internacional, la CD adquiere un protagonismo cada vez mayor. En las

¹⁷ Ver: FUKUDA, LOPES y MALIK (2002b: 1-9).

¹⁸ ECDPM es una fundación independiente, nacida en 1986, cuyo objetivo es ayudar a construir una alianza efectiva entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) especialmente en materia de cooperación al desarrollo. Ver: www.ecdpm.org

más significativas declaraciones que jalonan ese proceso hay referencias a la nueva categoría de la capacidad como referente. Así, en la Declaración de París se apela a que el DC sea un objetivo explícito del desarrollo nacional y de las estrategias de reducción de la pobreza, en el Proyecto del Milenio de la ONU y la Comisión para África, que desafían al mundo a tratar el DC con urgencia y en el NEPAD, que identifica las restricciones de capacidad como el principal obstáculo al desarrollo sostenible. En resumen, la propuesta es que si no se hacen esfuerzos en el fomento de las capacidades no se conseguirán resultados de desarrollo.

Por último, el Programa de Acción de Accra abarca muchos aspectos del DC. Los componentes medulares de los compromisos mutuos son:

14. [...] A fin de fortalecer el desarrollo de la capacidad, los países en desarrollo y los donantes realizarán las acciones siguientes:

I. Los países en desarrollo determinarán sistemáticamente esferas en que necesiten fortalecer la capacidad para formular y ofrecer servicios a todos los niveles – nacional, subnacional, sectorial y temático – y formular estrategias para su efectucción. Los donantes fortalecerán su propia capacidad y sus aptitudes para responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo.

II. El apoyo de los donantes al desarrollo de la capacidad será impulsado por la demanda y se diseñará propiciando la apropiación por el país. Con este fin, los países en desarrollo y los donantes procederán a: i) seleccionar y conducir conjuntamente la cooperación técnica; y ii) promover la provisión de cooperación técnica por fuentes locales y regionales, inclusive mediante la cooperación Sur-Sur.

III. Los países en desarrollo y los donantes colaborarán a todos los niveles para promover los cambios operacionales que aumenten la eficacia del apoyo al desarrollo de la capacidad. (Capacity.org)

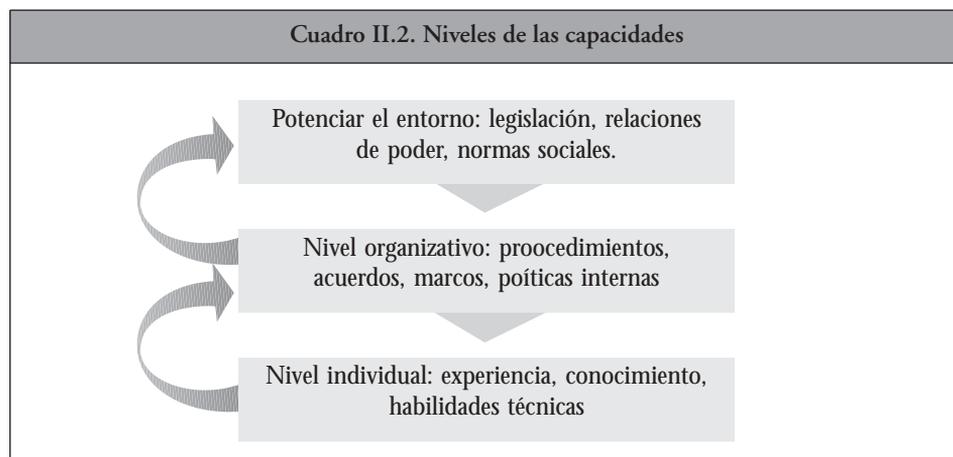
Este origen del DC vinculado a la cooperación hay que tenerlo presente, ya que marca decisivamente sus contenidos¹⁹. Primero, porque es un concepto que se elabora desde los donantes y con miras a intereses muy específicos, como son los propios de la cooperación. Segundo, porque no abre un debate sobre el concepto mismo de desarrollo, sino que limita el proceso del DC a ser un mero instrumento. Es la toma de conciencia de los donantes de la necesidad de un mayor desarrollo de las capacidades para conseguir que la cooperación se realice de manera eficaz y con una visión estratégica, la que lleva a poner el énfasis en la mejor de las prácticas. La Declaración de París es el mejor exponente de esta preocupación. Sin embargo, entendemos que cabe una lectura del enfoque del DC que va más allá del ámbito de la cooperación y se revela como una propuesta útil para el estudio de los procesos de DHL.

¹⁹ En OECD/DAC (2006) se expresa con toda claridad cómo la propuesta de la CD es la superación de la visión de la CT, que resulta insuficiente para conseguir los objetivos de los ODM.

**1.5.2. El desarrollo de las capacidades y el desarrollo humano:
la propuesta del PNUD**

El PNUD ha lanzado esta propuesta del desarrollo de las capacidades (DC), entendida desde el enfoque del desarrollo humano. Aunque, como se ha señalado, sus orígenes se remontan a los primeros años de esta década, recientemente ha sido objeto de una especial atención y difusión. Supone un avance en la propuesta del enfoque de las capacidades al considerar que la consecución de objetivos de desarrollo humano depende de la existencia de capacidades en las personas, organizaciones y sociedades para transformar la situación. Si bien la definición del DC hace referencia a los tres niveles, la novedad y el énfasis se encuentra en las capacidades de las instituciones y las sociedades que constituyen el eje del desarrollo de las capacidades²⁰.

Las dos características centrales de este concepto de DC son las siguientes: i) es un proceso fundamentalmente de carácter endógeno, lo que implica que realmente se lleve a cabo dentro y por las propias sociedades; ii) el proceso incluye capacidades individuales y colectivas²¹, que se distinguen en tres niveles: personas, instituciones y sociedad en su conjunto, cuyo análisis debe hacerse de manera conjunta viendo las interconexiones entre los distintos niveles.



Fuente: UNDP (2008a: 6).

El reconocimiento de las capacidades colectivas es una novedad importante, ya que nunca hasta ahora se había expresado a nivel teórico esta categoría para analizar los procesos de desarrollo humano. No sólo eso, sino que asume la posibilidad de considerar las capacidades de la sociedad como tal, es decir plantear cuándo y cómo una sociedad desarrolla

²⁰ UNDP (2008a): el DC es el proceso por el que las personas, las organizaciones y las sociedades consiguen, fortalecen y mantienen las capacidades para establecer (definir) y conseguir sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.

²¹ En UNDP (2008a: 24) hay un reconocimiento expreso de la necesidad de capacidades colectivas.

capacidades. Este reconocimiento supone admitir de manera decidida la dimensión colectiva del desarrollo humano.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, hay que destacar dos connotaciones sobre la forma de entender este proceso de DC para su adecuación al enfoque. La primera es que el proceso que se contempla es un proceso con valor propio, al igual que para el desarrollo humano el proceso no es sólo la vía para llegar a conseguir el objetivo, sino que supera su consideración instrumental y afirma su importancia como elemento del bienestar mismo. La segunda es el carácter normativo, lo que quiere decir que no todos los procesos de DC son valiosos, sino que será necesario evaluar cuáles conducen a resultados del bienestar propio del desarrollo humano y cuáles no (incluso pueden ser negativos para conseguir esos objetivos). Con ello, se supera una concepción instrumental y aséptica de las categorías de capacidad y fomento de la capacidad, para darles un contenido normativo.

Características sustantivas

La presentación que hace el PNUD de las pretensiones y ámbito de aplicación del DC permite afirmar su idoneidad como herramienta analítica válida para trabajar el DHL de cualquier sociedad. Tal como se afirma, el enfoque de DC se propone enfrentar las realidades complejas de las sociedades, donde los procesos de cambio no se pueden dar sin que se produzcan resistencias y aparezca el conflicto. Si realmente se produce el cambio habrá ganadores y perdedores, aunque sólo lo sean en un sentido relativo. El PNUD arranca de este enfoque para plantear los principios básicos que informan el proceso.

Se recogen aquellos principios básicos que expone el PNUD (UNDP, 2008a y 2009a) que, a nuestro juicio, mejor expresan el alcance y carácter del proceso DC y que guardan mayor relación con los principios del desarrollo humano. Son los siguientes:

Apropiación. Entendido en el sentido más profundo del término, que se refiere a que la capacidad de tomar decisiones por parte de la sociedad sea real y tangible. Ello supone superar una visión formal de la apropiación que se limita al cumplimiento de determinados procedimientos o protocolos. Lo decisivo de la apropiación es que el futuro de cada sociedad se encuentra realmente en sus manos. Apropiación quiere decir que la sociedad define los objetivos que considera deseables. Por eso, garantizar que se produce un auténtico proceso de apropiación no puede limitarse a contemplar el mismo reducido a los límites de cada sociedad. La definición de los objetivos que cada sociedad pueda considerar deseables y posibles están condicionados en gran manera por el contexto. Si son sociedades locales, por el contexto estatal; y la sociedad estatal, por el contexto internacional. Las consecuencias van más allá de considerar la problemática particular de cada país para conseguir esa capacidad.

La apropiación supone reconocer que cada comunidad o cada colectivo deciden autónomamente sus preferencias o prioridades, lo que conlleva nuevas formas de participación

para conseguir esa definición de objetivos. Más concretamente, supone romper con la práctica de imposición externa ya antigua, que en las últimas décadas se había practicado con especial intensidad y extensión a través de la condicionalidad del BM y FMI. Por supuesto que ha habido otras formas de condicionalidad, más encubiertas, pero igualmente impositivas desde fuera. No hace falta recordar que la relación de cooperación al desarrollo se basaba en una relación donante/receptor.

La aceptación del principio de apropiación tiene un significado de cambio profundo al otorgar un papel protagonista a los agentes locales, ya que apropiarse implica que cada país o cada sociedad decide su desarrollo, que crea nuevos futuros. Para que se de esa apropiación colectiva, las personas que forman parte de esa sociedad también tienen que apropiarse, es decir, definirse cada una por sí misma. Si un ser humano no puede decidir por sí mismo carece de la base para ser persona. Más aún, la persona se constituye como tal cuando actúa y deja de serlo cuando no tiene capacidad para tener ningún futuro.

Pero esa apropiación que, en principio, es personal, lo que llamaríamos en términos de desarrollo humano «la agencia», no puede entenderse individualmente. La capacidad de uno para elegir se realiza dentro de estructuras comunes de vida; no se puede separar el ejercicio de la libertad humana y la elección de la comunidad histórica. Lo que define y mantiene a un ser humano es su inserción en una comunidad. Para Zubiri, lo específico de la vida humana es que los humanos hacen cosas propias y así construyen la realidad que les rodea²². Llama a este hecho apropiación: crear una nueva realidad, los seres humanos necesitan hacer cosas por sí mismos (propias) para construir un proyecto de vida personal. Los seres humanos construyen sus personales proyectos de vida en tanto se apropian en cierta forma de la particular realidad social e histórica en la que se encuentran. Por eso, dentro de una misma realidad social, las personas pueden tener planes de vida diferentes, según cómo se apropien de esa realidad.

Tenemos en la apropiación un proceso que parte de la idea del bienestar individual, integra el colectivo, nos sitúa en la dimensión local y nos lleva a la global. Apropiarse del futuro cada sociedad, implica un cambio profundo de reglas de juego, de procesos que permitan la convivencia armónica de esa pluralidad de futuros emergentes. Un reto que, igualmente, debe darse dentro de cada sociedad con las diferentes apropiaciones que cada quien hace de la realidad en que se encuentra. Una lectura «fuerte» de la apropiación es proponer la emergencia de una sociedad global más participada y participativa donde ya no vale la posición imperial y se impone un multilateralismo activo.

¿Cómo se plantean los procesos de apropiación? El desarrollo local será una referencia clave para entender qué se esconde tras la apropiación y el papel que corresponde al desarrollo local en la globalización es un tema central de cualquier estrategia de desarrollo. En la interpretación usual de la Declaración de París, que representa el nuevo consenso de la co-

²² La referencia a Zubiri y el comentario se encuentran recogidos de DENEULIN (2006: 69-70).

munidad internacional, se destaca la necesidad de que se produzcan cambios a nivel local para adecuarla a una actividad económica que cada vez más se regirá por los mercados internacionales. Esos cambios deben ser emprendidos por los propios gobiernos y sociedades locales, a ellos corresponde asumir la iniciativa en esta integración; porque, si no lo hacen ellos, nadie podrá hacerlos y se verán apeados de la globalización, sin oportunidades de desarrollarse. Es una forma de entender la apropiación. Por otro lado, las corrientes críticas desde el desarrollo humano critican que este planteamiento no conduce sino a una mayor desigualdad e inestabilidad, y que para los países más pobres el resultado ha sido negativo no sólo porque el crecimiento económico ha sido insuficiente, cuando no negativo, sino por la aparición de procesos de desestructuración social y pérdida de identidad de los grupos y de las personas, que dificultan su desarrollo. Es una forma distinta de entender la relación entre lo local y lo global, que supone una diferencia cualitativa entre los enfoques. En la primera visión lo que hay que revisar son los procesos, la forma en que los países se adecuan al nuevo orden, donde el proceso de apropiación consiste en «hacer suyos» los principios de funcionamiento establecidos desde las actuales instancias de gobierno de la globalización (G8, G20, FMI, OMC y Banco Mundial). En la segunda, es necesario cambiar el orden imperante que es quien dificulta el desarrollo de los países más pobres y para ello deben revisarse las prioridades del desarrollo. Esto no será posible sin las propuestas de desarrollo de cada sociedad, a partir de las cuales tendrá sentido alcanzar consensos globales. La apropiación real es el proceso que permite poner en marcha la revisión del futuro deseable y posible para la sociedad global.

- a. **Complejidad.** Implica que el proceso de DC no puede limitarse a plantear cuestiones formales o técnicas de capacidad de las organizaciones, sin que con ello se deseché esta cuestión. La consideración de la complejidad es consecuencia de la característica anterior de la apropiación, ya que la definición del futuro de cada sociedad no puede quedar en manos de unos pocos o verse sesgada por los intereses de una minoría. Garantizar que ese proceso de definición es realmente participado y fruto de todos los agentes, supone tener que realizar cambios en los roles y responsabilidades de éstos, en definitiva supone modificar de alguna manera la estructura de poder. En consecuencia el proceso implica diseñar y realizar una estrategia de inclusión efectiva de los distintos grupos e intereses para producir una visión común del futuro. La integración de las partes interesadas no puede ser forzada, por lo que el proceso requiere que se ofrezcan incentivos sociales y políticos para el cambio, que sean capaces de movilizar a los agentes de manera comprometida. En definitiva, en correspondencia con la apropiación, necesita de motivaciones propias de cambio, no puede imponerse desde fuera ni desde posiciones dominantes internas.
- b. **Proceso continuo de aprendizaje y cambio.** El desarrollo de las capacidades implica cambio de las organizaciones y de la sociedad, ya que un mero crecimiento de lo existente no puede entenderse como desarrollo. Dada su naturaleza de cambio, el proceso no puede pretender tener fijado el camino y los objetivos de manera cerrada desde el inicio, por ello es también un proceso que conlleva cambios en la for-

ma de pensar y en la conducta. Por su propia naturaleza debe estar abierto a consecuencias inesperadas.

- c. **Proceso a largo plazo**, que no admite atajos, no puede apresurarse y debe mantenerse a pesar de las dificultades que se presenten.
- d. **Integral o comprehensivo**, lo que supone entender que el desarrollo debe abarcar de forma conectada los tres niveles y que implica una visión global del funcionamiento de los mismos en el conjunto del proceso de desarrollo.

1.5.3. La visión de DC de ECDPM

La propuesta del ECDPM sobre el proceso de DC tiene conexiones muy próximas a la del PNUD. En primer lugar, destaca el contexto actual del desarrollo, en el que la complejidad y la incertidumbre adquieren un protagonismo importante que desplaza a las categorías de planeamiento y de intervenciones puntuales y dirigidas. Propone la aplicación del enfoque de los Sistemas Adaptativos Complejos para el análisis de las capacidades, lo que ilustra el carácter complejo del DC²³. Como se aprecia fácilmente, esta característica coincide con la señalada antes por la PNUD, pero la enriquece con la dimensión de incertidumbre, frente a la simple advertencia del primero de estar abiertos a consecuencias inesperadas, como categoría que impregna todo el proceso y que obliga a nuevas categorías conceptuales y políticas.

El enfoque del DC, desde esta perspectiva, debe analizar los modelos de conducta y las relaciones que se encuentran más allá de los hechos y acciones individuales, pensar más creativamente sobre el desorden, la incertidumbre y la predictibilidad, y los procesos a través de los que se desarrolla la capacidad. La aceptación de este enfoque conlleva cambios importantes en la forma de realizar el trabajo²⁴. Nos remitimos a BASER y MORGAN (2008b:2-7) para ver las otras características sustantivas del DC que consideran centrales y a las que se refieren con los números 1 (acción colectiva), 2 (apropiación), 3 (modelos mentales tácitos) y 6 (más allá de elaborar una maquinaria), que coinciden sustancialmente con las que destaca el PNUD, por lo que no hace falta insistir en este punto.

1.5.4. Las capacidades colectivas

Como se ha señalado, el elemento fundamental del proceso de DC es el concepto de capacidad colectiva. Para elaborar estrategias con esa nueva referencia, el concepto que se tenga de capacidad colectiva es decisivo, por lo que se requiere una definición precisa que permita establecer objetivos claros y diseñar políticas. A este respecto existe actualmente un incipiente debate sobre las capacidades colectivas dentro de sectores académicos vinculado al enfoque de las capacidades (DUBOIS, 2008).

²³ Ver: BASER y MORGAN, 2008a:17-20, donde desarrolla las características de los sistemas adaptativos complejos.

²⁴ Ver: BASER y MORGAN, 2008a:19-20, donde se exponen estas diferencias según el enfoque que se adopte.

Cuando se trata de las capacidades resulta un tópico destacar la ambigüedad del concepto de capacidad en general. Lo cierto es que se utiliza de maneras muy diversas y con alcances distintos. Especialmente cuando se trata del desarrollo humano, en que su base teórica es el enfoque de las capacidades, esta cuestión de precisar el concepto se convierte en central. Una primera observación es que la referencia a la capacidad en el DC abarca tanto a las personas como a los colectivos, lo que supone ya una importante diferencia con los informes que no explicitan el carácter colectivo de las capacidades.

Dentro del enfoque del DC se encuentran diversas formas de definir la capacidad: a) según el alcance de la definición, hay una familia de definiciones amplias como la de la OECD (2006: 12) a otras más estrechas; b) a veces se la califica con juicios de valor sobre el uso adecuado que se hace de las mismas y otras con una simplicidad suma; c) se suelen distinguir capacidades duras –que hacen referencia a infraestructuras, tecnología, finanzas– y capacidades blandas –como las capacidades organizacionales y humanas o el capital social de la organización, incluyendo cosas como las habilidades y conocimiento de gestión procedimientos y sistemas organizativos–; d) a su vez, las capacidades blandas se dividen en tangibles, como los sistemas y procesos, e intangibles, que destacan la importancia de que una organización tenga la habilidad de funcionar como una entidad autónoma, estratégica y flexible (ORTIZ y TAYLOR, 2008)²⁵.

Si se tienen en cuenta las definiciones más institucionales del concepto de capacidad, como son las del CAD, Banco Mundial y PNUD, se pueden notar diferencias entre ellas, aunque hay un cierto consenso central en el aspecto formal de la definición. La mayor diferencia se produce entre la del CAD y las otras dos, al ser una propuesta más vaga que sólo alude a la gestión satisfactoria de los asuntos, con todas las interpretaciones que cabe dar a esa expresión. Sin embargo tanto el BM como el PNUD precisan mejor el contenido de la capacidad que consiste en resolver problemas, hacer elecciones, definir prioridades y planear futuros, según el primero, a lo que el PNUD añade el carácter de sostenible que debe tener la capacidad. Lo que sí es relevante es ver si más allá de estas primeras matizaciones se vislumbra un enfoque diferenciado, sobre todo, si esa alusión específica a los objetivos del desarrollo connota o no una referencia normativa.

Sin dejar de tener en cuenta las diferentes aportaciones al concepto de capacidad, vamos a considerar básicamente dos propuestas que han sido elaboradas pensando en su aplicación como instrumentos de conocimiento y de intervención. Nos referimos a la que propone el PNUD y a la presentada por BASER y MORGAN, dentro del trabajo realizado para el instituto ECDPM, al que se ha hecho referencia. Se hace una exposición de ambas y se analizan las posibilidades de su aplicación en nuestra investigación.

²⁵ Ver en TAYLOR y CLARK (2008) en Table 1 una relación de las diferentes definiciones de desarrollo de las capacidades.

a. Las capacidades colectivas según el PNUD

La propuesta de la definición de capacidad colectiva por parte del PNUD es reciente, aunque tiene sus antecedentes en trabajos hechos en su entorno años atrás²⁶. Pero éstos solamente expresaban la necesidad de disponer de categorías colectivas de capacidades, sin ofrecer criterios para su definición. El PNUD reconoce la complejidad que eso supone, ya que dentro de un país se combinan una compleja red de capacidades que se encuentran en los gobiernos, sector privado y sociedad civil.

El abordaje de la definición parte de la distinción básica entre capacidades funcionales transversales y capacidades técnicas. Las primeras son las que realmente constituyen el centro de la definición. Son aquellas que se encuentran en toda colectividad pública o privada, sea cual sea la complejidad o el nivel territorial donde actúen. Capacidades funcionales son las capacidades transversales que son relevantes en los diferentes niveles y que no se relacionan con ningún sector o tema en particular. Son las capacidades de manejo necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos. Por eso tiene interés analizar los contenidos que se asignan a cada capacidad²⁷.

En cambio las capacidades técnicas hacen referencia a las áreas particulares de sectores profesionales o del conocimiento, como: gestión fiscal, agricultura, educación, etc. Como se puede deducir, la diversidad de capacidades técnicas es inmensa y la aplicación de cada una se limita a contextos muy particulares en muchos casos. Así, no son significativas para definir el concepto y tienen un interés más instrumental. Por decirlo así, son dependientes de las capacidades funcionales, sin éstas las técnicas no serían operativas.

En definitiva, las capacidades colectivas relevantes son las capacidades funcionales. El PNUD identifica cinco tipos de capacidades funcionales transversales (UNDP, 2009) que son la capacidad de: 1) emprender un diálogo entre todas las partes interesadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; 5) controlar y evaluar.

Se presentan como parte de un proceso, en el que cada uno de sus pasos o fases se corresponde con cada una de ellas. Esta presentación de las capacidades colectivas funcionales responde a la preocupación central del PNUD de que el proceso de DC sirva como metodología para abordar eficazmente los contenidos de la cooperación al desarrollo desde el nuevo enfoque del desarrollo de las capacidades. Aunque ello no quita para que quepa

²⁶ Entre ellos destaca el realizado por FUKUDA, LOPES y MALIK (2002a) que ayuda a entender la preocupación que subyace en el planteamiento de las capacidades colectivas. Destacaba que los países tienen que transformarse por ellos mismos, para lo que necesitan desarrollar diferentes capacidades. Esto no se hace como un mero agregado de individuos; la capacidad nacional no es la suma de las capacidades individuales. Es un concepto mucho más rico y complejo que teje las fortalezas individuales en un tejido mucho más fuerte y resistente. Si los países y las sociedades necesitan desarrollar las capacidades deberán hacer algo más que expandir las habilidades humanas individuales. También tendrán que crear las oportunidades y los incentivos para la gente para usar y expandir esas habilidades. El desarrollo de las capacidades tiene en cuenta no sólo aquellas individuales sino también las existentes entre personas, en las instituciones y las redes que crean (FUKUDA, LOPES y MALIK, 2002b: 9).

²⁷ Ver: UNDP, 2007: 16-24; UNDP, 2008a: 9-16; y UNDP, 2009a: 3-6.

hacerse una lectura de cada capacidad funcional por sí misma; de manera que, más allá de la preocupación por el diseño de políticas de cooperación, se pueda analizar si las capacidades identificadas presentan un potencial para la formulación de estrategias de desarrollo de cada país o sociedad, con independencia de las preocupaciones propias de las agencias de cooperación.

Si bien las cinco capacidades, y con ello los cinco pasos, son todas decisivas y no puede prescindirse de ninguna, coincidimos con el PNUD en el papel destacado de la capacidad de evaluar los recursos y las necesidades de capacidad o, expresada de otra forma, la capacidad de analizar la situación y crear una visión. Esta capacidad es la base de la estrategia del proceso de DC²⁸. De cara a nuevos objetivos del programa de investigación se convierte en una pieza de especial relevancia, ya la comunidad que dispone de ella significa que es capaz de formular una visión del futuro colectivo y una definición de los objetivos a conseguir. Tener esta capacidad supone analizar las capacidades deseadas para el futuro frente a las capacidades actuales, lo que genera una comprensión del conjunto de capacidades y necesidades que permita dar respuesta a la pregunta de qué capacidades hay que desarrollar.

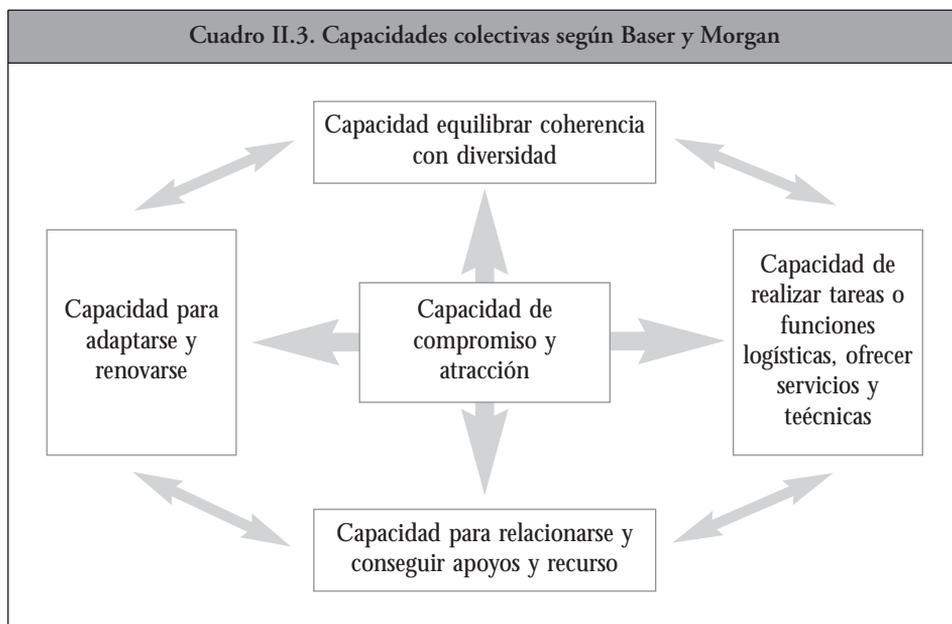
b. La propuesta del ECDPM

El trabajo realizado por BASER y MORGAN (2008a, 25) define la capacidad colectiva como la habilidad colectiva o la aptitud de un sistema u organización para llevar a cabo una función particular o un proceso, dentro o fuera del sistema. Las capacidades colectivas son las que permiten a una organización hacer cosas y mantenerse. Para que un sistema funcione es fundamental que las capacidades colectivas existan, funcionen y se interrelacionen. ¿Cuáles son esas capacidades colectivas que se encuentran en todos los sistemas y organizaciones? Su identificación es clave para la operatividad de las capacidades.

Al igual que el PNUD, consideran cinco capacidades centrales, pero ahí se acaba el paralelismo. Su definición de capacidad colectiva es más sustantiva que la del PNUD, que puede calificarse más de carácter más procedimental y que toma como eje el proceso de la cooperación al desarrollo. Aquí se pretende identificar los factores que marcan la conducta del sistema y de las organizaciones. No es una propuesta cerrada, ya que es susceptible de mejoras que la hagan más operativa. Por otra parte, estas capacidades centrales se alimentan de otras capacidades técnicas o logísticas.

Estas cinco capacidades son las de: i) compromiso y atracción; ii) realizar tareas o funciones logísticas, ofrecer servicios y técnicas; iii) relacionarse y conseguir apoyos y recursos; iv) adaptarse y renovarse; y, v) equilibrar coherencia con diversidad. Tal vez conviene destacar, la i), como refleja el gráfico, y la iii) por su dimensión política.

²⁸ El PNUD, en consecuencia con su apreciación de la relevancia de esta capacidad, ha elaborado una metodología muy precisa para realizar esa evaluación que, de hecho, se convierte en una pieza central para entender su propuesta y su visión de las capacidades colectivas. Ver: UNDP, 2008c.



Fuente: Baser y Morgan (2008a: 104).

Es posible ofrecer una propuesta de las capacidades colectivas complementando ambas visiones. Tomamos como referencia la de BASER y MORGAN por las razones señaladas de mayor ambición que la propuesta del PNUD, excesivamente procedimental. Además en el trabajo de BASER y MORGAN (2008: 26-35) se ofrece una exposición detallada de los contenidos de cada una, lo que favorece la fase posterior de encontrar las formas de hacerlas operativas para la investigación. Por otra parte, la mayoría de las capacidades propuestas por el PNUD pueden fácilmente integrarse en las de BASER y MORGAN. Así, encuadraremos: la 1 (emprender un diálogo entre todas las partes interesadas) en la capacidad de compromiso y atracción; la 3 (formular políticas y estrategias) en la capacidad de equilibrar coherencia con diversidad; la 4 (presupuestar, gestionar e implementar) en la capacidad de realizar tareas o funciones logísticas, ofrecer servicios y técnicas; y, la 5 (controlar y evaluar) con la capacidad de adaptarse y renovarse. Únicamente la número 2 del PNUD, que trata de la capacidad de analizar una situación y crear una visión, tiene una especificidad más difícil de encajar con alguna concreta de BASER y MORGAN, debido a su especial relevancia, como se ha indicado antes. Por otra parte, es una capacidad que el PNUD ha elaborado de manera detallada, lo que hace que dispongamos de una metodología muy precisa para ponerla en práctica. Así, nuestra propuesta de marco teórico de las capacidades colectivas se concreta en la propuesta de BASER y MORGAN, por un lado, y en la capacidad de análisis y creación de una visión de futuro, tal como propone el PNUD.

1.5.5. La capacidad del sistema: marco analítico

La capacidad de un sistema complejo, que comprende las personas individuales y las instancias colectivas de cualquier nivel, no puede entenderse como la simple agregación de capacidades individuales y colectivas. La propuesta del PNUD, al distinguir los niveles individual, colectivo y del sistema o entorno, que engloba la actuación de los anteriores, recoge esa preocupación. Este último nivel tiene, pues, una especial relevancia a la hora de considerar no sólo las capacidades sino el cumplimiento de los objetivos colectivos. Respecto a las primeras, porque éstas divergirán y se constituirán de forma muy diferente según sea el entorno en el que actúan; pero, sobre todo, el resultado de las interacciones entre las distintas instancias variará mucho según las dinámicas que se originen entre las capacidades.

El DHL puede definirse como la capacidad de una colectividad para definir y llevar adelante su futuro, lo que comporta un proceso colectivo de funcionamiento que permita la creación y desarrollo de esa capacidad. Y, por supuesto, que esa capacidad se ejercite en función de crear desarrollo humano.

Son, pues, precisamente las interacciones que se producen dentro de cada nivel y entre los niveles lo que interesa conocer, porque ahí se encuentra la clave para que se produzcan los resultados deseados o pretendidos. Es este aspecto dinámico y relacional el que suele estar más descuidado y para el que existen menos instrumentos de análisis. Faltan marcos analíticos que permitan estudiar esas conexiones y que consideren la complejidad del sistema. Disponer de un enfoque que permita ese análisis es fundamental, ya que sin él se pierde un aspecto central de la visión alternativa del bienestar, que no se limita a los resultados en las personas, sino que abarca al funcionamiento mismo de la sociedad. Por ejemplo, la forma en que se resuelven los inevitables conflictos que se dan en todo proceso de cambio. La existencia de mecanismos de mediación, conciliación, plataformas de diálogo, espacios de concertación es decisiva no sólo para reducir los costes, al eliminar las consecuencias negativas de los conflictos, sino, sobre todo, porque permiten diseñar soluciones más viables, estables y participadas que se plasman en conductas e instituciones nuevas y más aptas para el desarrollo humano.

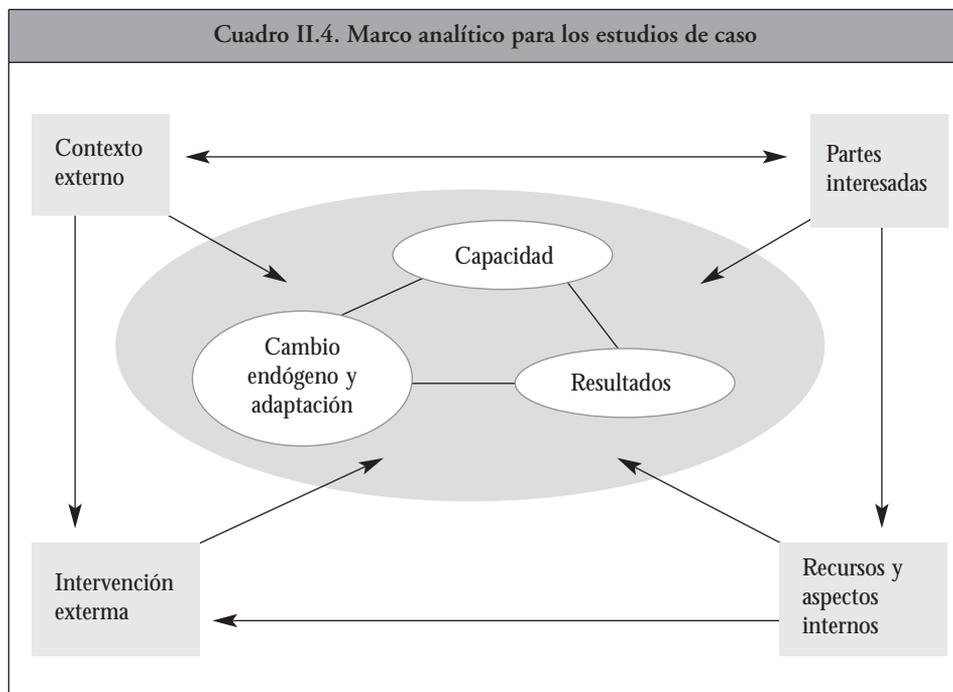
El marco del PNUD no presenta un cuadro general, aunque considera un tipo de categorías, que denomina como cuestiones centrales en el marco de evaluación, que recogen algunos de los aspectos centrales de lo que debiera abarcar el marco analítico, como son especialmente el liderazgo y los acuerdos institucionales.

BASER y MORGAN (2008) ofrecen una mayor elaboración, aunque tampoco puede decirse que el resultado sea un marco analítico en sentido estricto. Es de destacar su definición de capacidad, que consideramos idónea para recoger las preocupaciones que se señalaban, y su propuesta de un marco global. Aunque señalan que su propuesta de capacidad nace de los estudios de caso que conforman su investigación, lo cierto es que hacen un esfuerzo teórico por precisar el concepto de capacidad y los fundamentos del proceso de desarrollo de la capacidad. Así dedican un apartado a explicar el concepto general de capacidad para que pueda hacerse operativo y no quede en una nebulosa.

Proponen cinco características centrales para entender la capacidad. Éstas son: i) hace referencia al empoderamiento e identidad, las cuales son propiedades que permiten a una organización o grupo ser consciente de ella misma y poder crecer, avanzar, modificarse, diversificarse, etc.; ii) tiene que ver con la acción colectiva; iii) es un estado o condición que es un fenómeno sistémico, que surge del efecto de múltiples interacciones; iv) es un estado potencial, que no debe confundirse con los resultados o la ejecución misma; y, v) trata de la creación de valor público.

Aunque estas características son propias de todas las capacidades colectivas, interesa resaltar su aplicación para la comprensión de la capacidad global del sistema, para lo que pudiéramos llamar la capacidad de una sociedad para avanzar en la definición y ejecución de su futuro. En este sentido integral, proponen como definición de capacidad: la habilidad global de un sistema para crear valor público, o, la combinación emergente de capacidades colectivas e individuales que permite a un sistema humano crear valor. Desde el DHL, diríamos que si a la hora de evaluar cuándo se consigue ese valor añadido, o *valor público*, se hace en función de los criterios normativos del desarrollo humano, nos encontramos con una definición válida de lo que deba ser la capacidad global.

La segunda aportación de BASER y MORGAN (2008a: 11) es el marco analítico que tuvieron en cuenta a la hora de estudiar los diferentes casos en los que centraron su investigación, que se recoge en el cuadro siguiente.



Fuente: Elaboración propia.

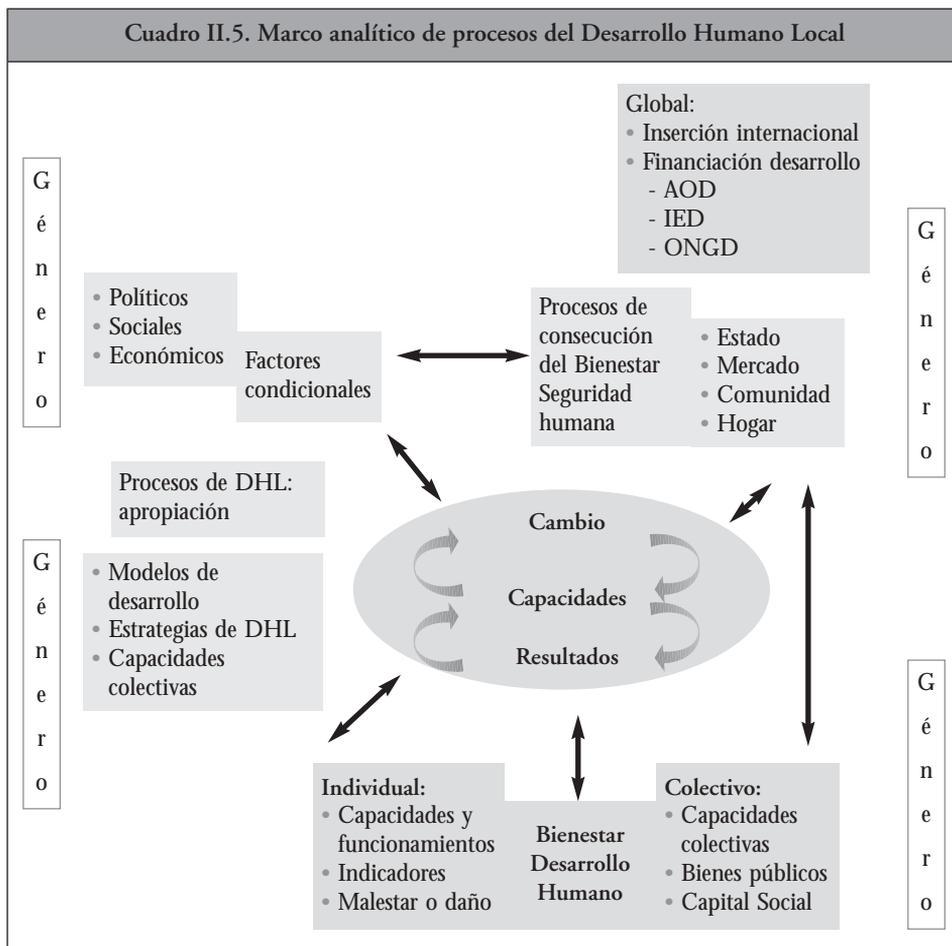
La observación central es que la capacidad aparece dentro del marco; es decir, no figura como el marco teórico mismo del análisis. Esto es importante para evitar caer en una visión centrada en las capacidades, como si esta categoría permitiera construir a partir de ella todo un marco teórico. Es una categoría fundamental pero no exclusiva, por supuesto, ni omniabarcadora. Como señalan oportunamente BASER y MORGAN (2008a: 10), el enfoque de la capacidad puede ayudar a otras formas de pensamiento y acción para generar una nueva visión de cómo se comporta una sociedad, pero no a constituir por sí mismo la visión.

En definitiva, el marco debe ser multidisciplinar, incluyendo una variedad de disciplinas. El marco que presentan no tiene una pretensión teórica, en el sentido de contener propuestas de explicación de las causas de los procesos o de los efectos de sus interrelaciones. Su función puede definirse más bien como un marco ordenador de los procesos en juego y sus interconexiones. En ese sentido recalca que el corazón se encuentra en la dinámica de las relaciones entre Capacidad, Cambio y Resultados, la que debe entender que se realiza en un contexto formado por los cuatro factores que señala. En la metodología que se presenta en la segunda parte, se integran estas ideas centrales de este marco analítico.

2. Propuesta metodológica

2.1. Nuestra propuesta: adaptación del marco de WellDev (Universidad de Bath)

El marco que se ofrece para la investigación se basa en el denominado Modelo de Regímenes de Bienestar, propuesto por el programa WellDev, de la Universidad de Bath, (COPESTAKE y WOOD, 2007, y WOOD, 2009). Desde el inicio de nuestro proyecto se tuvo este programa como referente por considerar que se adecuaba a los objetivos y características de la investigación que pretendíamos desarrollar. Para profundizar en la metodología que habían elaborado, se realizaron dos seminarios con los profesores COPESTAKE y WOOD, miembros del grupo investigador del programa WellDev. El resultado de estos intercambios se ha traducido en esta propuesta que debe reconocer su procedencia y raíz, al tiempo que introduce algunas modificaciones para adecuarlo a los particulares énfasis de la investigación sobre los procesos de DHL. Este reconocimiento obligado a la fuente de inspiración no pretende legitimar la propuesta que se presenta, cuyos defectos serán de nuestra responsabilidad, como dejar constancia expresa de su procedencia.



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha indicado en el apartado anterior, este marco no pretende ser un modelo teórico que explique el DHL, sino un marco comprensivo de los procesos que constituyen el DHL, que permita identificar esos procesos, agruparlos en categorías, que forman una cierta unidad específica de articulación, y establecer las relaciones más significativas que se dan entre ellos. Tampoco tiene la pretensión normativa de proponer el conjunto de procesos que deben producirse para que una comunidad obtenga resultados de DHL, sino entender la dinámica de los procesos que en toda sociedad se hallan en juego.

Por otro lado, al presentar este marco no se quiere decir que las investigaciones deban dirigirse de manera preferencial hacia estudios globales de cada sociedad, sin con ello depreciar su utilidad. La propuesta va dirigida más a ofrecer una panorámica que permita contemplar de manera coherente el conjunto de investigaciones parciales que pueden

emprenderse y que, sirva, al mismo tiempo, para formular una estrategia de investigación que tenga como eje articulador el DHL.

Se proponen los siguientes apartados fundamentales que deben ser objeto de análisis para conocer la dinámica de los procesos de DHL en una sociedad:

- a. **Procesos de consecución del bienestar:** incluye los procesos sociales o colectivos y los particulares o privados que conducen a los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. La consideración del Estado, el mercado, la comunidad y el hogar como fuentes principales de provisión de bienes y servicios es la base de esta propuesta. Dentro de ciertos tipos o categorías generales en la asignación de funciones a cada una de esas instituciones, cada sociedad local presenta características diferentes en la manera de conformar la matriz de responsabilidades institucionales bajo la que se desarrollan los procesos de consecución del bienestar. Se trata de identificar las relaciones entre las personas y las diferentes instituciones que proveen bienes y servicios que constituyen los insumos del bienestar. Esas relaciones no se entienden de manera aislada dentro de cada institución, sino que forman un conjunto que se interrelaciona. Igualmente se hará necesario analizar los vínculos de estos procesos con la esfera exterior al país, que llamamos global, un aspecto de creciente importancia dada la interdependencia que supone la globalización.
- b. **Factores condicionantes o marco socio-político:** analiza las estructuras social, política y económica de la sociedad desde una perspectiva más dinámica que descriptiva. La preocupación es conocer las estructuras socio-políticas y su dinámica en la toma de decisiones que afectan al colectivo e inciden en la determinación de su futuro. El análisis de la gobernanza de la sociedad local, entendida desde esta perspectiva amplia, será una de las tareas de este apartado.
- c. **Procesos de DHL:** identifica y analiza los procesos de DHL, de forma especial, los procesos de elaboración de las estrategias de desarrollo de cada sociedad, prestando atención a la participación efectiva que permita definir el grado de apropiación de la misma. Uno de sus objetivos es identificar y analizar los procesos de DHL específicos que se producen en el espacio de la economía solidaria. La elaboración de una metodología para el análisis de las capacidades colectivas, de la que se ha presentado su fundamentación teórica antes, es una de las tareas pendientes. En el momento actual de las investigaciones en curso, la aplicación de las categorías teóricas expresadas es suficiente para proceder a un primer diagnóstico de las capacidades colectivas centrales.

Los tres apartados anteriores deben relacionarse y evaluarse de cara a la consecución de los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. El objetivo no es analizar sin más los procesos que tienen lugar en cada uno de ellos, sino evaluarlos en función de su idoneidad y eficacia para conseguir esos resultados. Por ello, las vinculaciones directas de cada uno de los apartados con los resultados del bienestar es una cuestión central en la utilización del marco.

- d. **Resultados de bienestar:** individuales y colectivos. La selección de las dimensiones a tener en cuenta en cada uno de los dos niveles y de los indicadores para medir cada una de ellas es el principal reto metodológico. El grupo es consciente de la importancia de este apartado y tiene planteado como principal desafío para el futuro inmediato la elaboración de indicadores que permitan una evaluación más precisa y completa del bienestar.
- e. **Categorías transversales:** se proponen tres categorías que deben cruzar el análisis de los cuatro apartados anteriores. Éstas son el enfoque de género, el medio ambiente y las capacidades colectivas. De ellas, sin dudar el enfoque del género es la más relevante y a la que se dedicará una especial atención. Por ello aparece explícitamente recogido en el gráfico al lado de los diferentes apartados. La transversalidad de las capacidades colectivas es asimismo una referencia central, ya que establece una de las propuestas novedosas que quiere abordar la investigación. Aunque aparece expresamente en el apartado de Resultados, debe incluirse también en los otros tres. Las capacidades colectivas pueden estudiarse tanto como un proceso como un resultado, por lo que tiene sentido esa doble adscripción sin que ello suponga una duplicación. Aunque no ha sido objeto de estudio en esta primera fase, la transversalidad del medio ambiente gozará de especial atención en las fases posteriores.

Por último, el círculo central recoge la triple referencia a Capacidades, Cambio y Resultados –tomada de BASER y MORGAN (2008)– y propone una doble tarea: por un lado la necesidad analizar las interconexiones entre los diferentes espacios propuestos; y por otro lado, el carácter dinámico del análisis, que supone considerar los vínculos entre capacidades, cambio y resultados como el motor del Desarrollo Humano Local.

Para que el marco cumpla las funciones que se pretende debe cumplir, es necesario avanzar en el despliegue metodológico de cada uno de sus elementos. En este trabajo, la propuesta metodológica que se desarrolla es la de los procesos de consecución del bienestar, ya que es uno de los aspectos centrales del análisis de las dos investigaciones.

2.2. Procesos de consecución del bienestar

La consecución del bienestar de las personas es el resultado de la puesta en marcha de una serie de procesos individuales y colectivos, que se producen dentro de un determinado marco de instituciones, formales e informales. Aunque el logro del bienestar no puede darse sin el componente del esfuerzo personal, sea cual sea la modalidad e intensidad que éste suponga, tampoco puede explicarse, ni producirse sin el marco institucional bajo el que se desarrollan esas aventuras particulares y colectivas.

Por eso, de cara al estudio de los caminos que llevan a conseguir el bienestar hay que distinguir la dimensión social, que comprende los procesos colectivos e institucionales, y la dimensión privada, que recoge los procesos llevados por las personas o los hogares. En esta dimensión individual existe una gama inmensa de combinaciones de posibles itine-

rarios. Cada persona u hogar (depende de cuál sea la unidad que se considere) construye su trayectoria de búsqueda y logro del bienestar de acuerdo con las capacidades y recursos que dispone. El estudio de esta dimensión es crucial si se quiere entender cómo se produce el bienestar en una determinada colectividad.

Nuestra investigación se centra en el análisis de los procesos sociales o colectivos, pero dejando claro que el punto de partida es que existe una estrecha interdependencia entre las dos dimensiones, la particular y la social o colectiva. Por mucha que sea la creatividad de las personas, sus modos de acceso al bienestar se encuentran fuertemente marcados por las características generales de la sociedad donde viven, lo que lleva a justificar la elección de dedicar nuestra atención a esta dimensión social. Indudablemente existen otras razones para adoptar esta decisión, entre las que no son las de menor importancia que las investigaciones sobre los procesos particulares de consecución del bienestar exigen recursos y disponibilidad de tiempo para realizar estudios sobre el terreno que, en este momento, salvo excepciones, están fuera de nuestro alcance.

Esta dimensión social puede analizarse, a su vez, en diversos niveles: uno, el que corresponde al nivel estatal, y, dos, el local, que pueden comprender diversos subniveles (municipal, provincial, departamental, etc.). El primero integra las instituciones de ámbito superior que ejercen su influencia o autoridad sobre todo el territorio. El segundo comprende los procesos específicos que se dan dentro de cada subnivel, siempre teniendo en cuenta el marco estatal, que pueden tener características peculiares en la consecución de bienestar. Aunque hay una especial preocupación por el estudio de la dimensión local, y ello implica tener que considerar por separado ambos niveles, esa diferenciación será de tipo metodológico, ya que no es posible el análisis del nivel local sin disponer de un conocimiento profundo de los mecanismos establecidos por el Estado. Pero el marco estatal no agota el análisis de los procesos de bienestar, los factores locales de tipo social, cultural, político, geográfico, etc. son claves para conocer las potencialidades, dificultades y logros de cada sociedad para conseguir el bienestar.

Hasta aquí hemos identificado tres niveles para el estudio de los procesos de bienestar. Uno, el correspondiente a los procesos privados o particulares; los otros dos, los que se refieren a los procesos a nivel del Estado y a nivel local. A ellos habría que añadir, como otro proceso que incide en ellos de manera cada vez más influyente, las relaciones con el exterior, es decir con el espacio que está más allá de las fronteras del Estado y que denominamos espacio global. Cada vez más, el estudio de los procesos de consecución del bienestar precisa identificar las interdependencias que se dan en los tres niveles señalados con dicho espacio.

2.2.1. Análisis de los procesos de consecución del bienestar

El logro del bienestar no puede entenderse sin el funcionamiento del sistema social y económico, lo que lleva a plantear que el modelo económico debe evaluarse según su capacidad o incapacidad para generar el bienestar de la población. El objetivo prioritario

del modelo económico imperante en un país debe ser asegurar el acceso suficiente a los bienes y servicios de la población para que ésta pueda disfrutar de una vida digna. Desde esta perspectiva macro, el estudio de los procesos de bienestar enfrenta dos grandes cuestiones a resolver:

- a. cómo garantizar que la actividad económica produce las cantidades suficientes de bienes y servicios para satisfacer los requerimientos de una vida plena para sus miembros;
- b. cómo garantizar que el total disponible de bienes y servicios que una sociedad tiene en un momento dado se distribuye entre las personas y los hogares de manera que permita el acceso de todas las personas a los recursos imprescindibles para cubrir lo que se considere el umbral de la vida digna, es decir, del bienestar.

Para responder a estas dos preguntas centrales previas, las categorías económicas convencionales no son suficientes para ofrecer un acercamiento desde la perspectiva del bienestar. Por ello se plantea la necesidad de afrontar: a) por el lado de la disponibilidad, que no se trata de una disponibilidad genérica, sino que debe incluir los bienes y servicios necesarios para alcanzar los umbrales de vida digna; b) por el lado de la accesibilidad, que el objetivo de asegurar que las personas disponen de las titularidades²⁹ suficientes para acceder se convierte en una dimensión tan importante como la anterior.

En resumen, el conjunto de procesos que tengan como objetivo la satisfacción de necesidades básicas, la reducción de la pobreza o la consecución del bienestar deben actuar: a) sobre la oferta, de manera que se disponga de la cantidad y calidad suficiente de bienes y servicios; b) sobre la demanda, garantizando que las personas o los hogares tengan las titularidades suficientes para acceder a los bienes y servicios que necesitan.

Esto no es suficiente para garantizar el bienestar, pero es la base material del bienestar. Luego, los resultados materiales deben traducirse a través del proceso particular de consecución del bienestar en logros reales de bienestar para las personas, a través de: un consumo eficaz, un ejercicio real de las titularidades, una distribución interna en el hogar de los recursos, etc.

a) La relación entre el análisis micro y el macro.

Esta última consideración plantea la importancia de la dimensión particular en el análisis del bienestar. En última instancia, el bienestar sólo se consigue cuando las personas concretas alcanzan ese nivel de vida que permita calificar su vida de digna. Por eso el proceso económico del bienestar tiene que plantearse un objetivo doble: que se den las condiciones para que puedan acceder al bienestar y que no se den situaciones de pobreza en las personas.

²⁹ Utilizamos la terminología de SEN (1981 y 1990), que más tarde se detalla.

Así, el proceso social de producción del bienestar se integra con el proceso privado de producción del bienestar. En este último es donde se produce, o no, que los insumos disponibles se traduzcan en el resultado personal de bienestar, lo que dependerá de: a) que la persona ejerza efectivamente sus titularidades y acceda a los bienes y servicios que podrían proporcionarle la vida digna; b) que, habiendo ejercido realmente esa capacidad, sea capaz de utilizar adecuadamente los bienes y servicios y extraiga de ellos las prestaciones necesarias para conseguir el bienestar; y, c) que se realicen las transferencias privadas de manera suficiente, sobre todo en referencia a la distribución dentro del hogar de manera que sus miembros accedan equitativamente y no se produzca el uso injusto de unos sobre otros.

Toda la construcción de la función del bienestar se enfrenta en su último eslabón con personas individuales de las que se tiene que investigar si su vida es digna o no. Para conocer ese proceso hay que proceder al análisis de los procesos que se integran en las estructuras sociales, en un progresivo descenso que nos lleve a los mecanismos concretos por los que las titularidades de las personas se ven afectadas. En definitiva, el conocimiento de la situación de las personas será una referencia imprescindible para evaluar la eficacia del modelo de cara al bienestar.

Este análisis de los procesos privados o particulares supone no sólo conocer dimensiones cuantitativas o mensurables sobre los resultados en las personas, sino que tiene que responder a las dos preguntas siguientes: ¿cómo inciden los procesos sociales en las personas?; ¿cómo las personas utilizan los recursos de cara a conseguir el bienestar? La primera nos conduce directamente a los vínculos entre los procesos privados y los sociales; la segunda, nos introduce en los procesos internos de la esfera privada.

El análisis de las relaciones entre esas dos dimensiones de los procesos ha sido descuidado en general a la hora de estudiar la consecución del bienestar, al considerar ambas esferas como compartimentos relativamente autónomos. El estudio del bienestar desde esta perspectiva de los procesos en su conjunto, teniendo en cuenta las interconexiones, encuentra en la categoría de las titularidades una herramienta útil para estudiarlas.

Este trabajo se propone analizar las potencialidades que encierra el enfoque de las titularidades de Sen para el análisis de los procesos de consecución del bienestar, así como para sus contrarios, los procesos de empobrecimiento. Tanto los estudios del bienestar como los de la pobreza de las personas se han caracterizado por centrarse en las consecuencias o síntomas pero han prestado poca atención a las causas o procesos en que se originan. La propuesta de Sen de las titularidades supone un cambio en el enfoque convencional al poner el acento en la accesibilidad a los recursos más que en la mera disponibilidad de los mismos. Sin embargo, este marco analítico no se ha desarrollado suficientemente como instrumento que permita comprender tanto a nivel, macro, meso y micro las dinámicas de los procesos.

La preocupación dominante ha sido conocer las características de los pobres, de manera que se pudieran diseñar políticas específicas para paliar el impacto de las políticas macro, o, como mucho, diseñar políticas específicas paralelas de incentivos a la producción para

los sectores pobres. Pero no se plantea la necesidad de reformular las políticas macro en función de su incidencia negativa para el bienestar de las personas. Desde nuestra perspectiva, la crítica a esta visión convencional no se hace sólo por su falta de legitimidad al no tener en cuenta de manera suficiente los elementos básicos normativos, sino porque considera que la relación social/particular es unidireccional, de la primera a la segunda, desconociendo la interacción que se da en ambas direcciones. Esto quiere decir que existen muchos factores en las personas que pueden incidir en la mejora de los resultados de la actividad económica, especialmente si se considera la pobreza no sólo como una carga, sino que desde el enfoque de las titularidades y las capacidades se descubre el potencial a desarrollar que allí se encuentra. Además, trabajar desde la perspectiva de quienes sufren y desde la explicación cercana del porqué del fracaso de la consecución del bienestar en personas y hogares, permitirá una mejor comprensión de los procesos de empobrecimiento y las consecuencias de los mismos. Desde esta perspectiva, los procesos sociales de consecución del bienestar, y las políticas macro en particular, pueden tener contenidos muy distintos y ser más eficaces tanto para los objetivos tradicionales de la economía (crecimiento) como para la eliminación de la pobreza y el aumento del bienestar.

b) La dimensión externa de los procesos de consecución del bienestar.

La comprensión de los procesos de consecución del bienestar actuales tiene que incluir el análisis de sus relaciones con acontecimientos externos. En unas economías caracterizadas por el cambio y las transformaciones por sus nuevos vínculos con la esfera global, el análisis de las relaciones entre las variables macroeconómicas y los hogares, por un lado, y las respuestas de acomodación de los hogares al nuevo entorno, por el otro, resultan fundamentales.

A efectos ilustrativos, aquí se encuentran las remesas de migrantes, cuyos efectos pueden afectar simultáneamente a los tres niveles (personal, local y estatal). Por otro lado, se encuentran los flujos de cooperación internacional que incidirán más en los procesos a nivel local y estatal y, con menor intensidad en los procesos particulares, aunque ello dependerá de cada caso. En cuanto sea posible se analizarán de manera común los procesos que se originan en la esfera global, aunque sus efectos sean específicos para cada uno de los niveles.

Es un hecho que los países en desarrollo han experimentado en las últimas décadas un proceso de reformas económicas y políticas, y, asimismo, se reconoce que su aplicación ha incidido en la definición de su inserción en el escenario internacional, así como en la modificación de las relaciones internas que establecen la asignación de recursos entre los agentes económicos locales. Los cambios experimentados en las dos dimensiones, interna y externa, no son independientes entre sí, sino que, por el contrario, son consecuencia del mismo fenómeno de reforma.

La propuesta de las reformas económicas se articula en torno a dos ejes: el cambio de dirección de las economías, que deben orientarse hacia fuera, y, las modificaciones internas

necesarias para conseguir de manera adecuada ese resultado. Estas últimas, a su vez, se basan en el énfasis en el mercado como la institución que determine la asignación eficiente de los recursos, lo que implica la liberalización o desregulación del mismo y el protagonismo del sector privado.

La expansión de los mercados supone la aparición de dos fenómenos simultáneos que pueden apoyarse o enfrentarse mutuamente. Por un lado, la posibilidad de que aumenten la productividad y los ingresos de la economía que se inserta en un mercado más amplio, en este caso las economías de los estados-nación. Y, por otro, la desaparición o debilitamiento de los modelos internos de articulación existentes en cada país, lo que origina modificaciones internas profundas con importantes consecuencias sociales y políticas.

Desde nuestro enfoque, las reformas han producido una modificación profunda de los procesos de consecución del bienestar. Todo proceso de cambio produce modificaciones, por lo que una cuestión fundamental será identificar las consecuencias que comporta. La capacidad de los países de acceder a conseguir los recursos que necesitan, pueden verse afectadas por dos procesos: a) los cambios en sus dotaciones por alteraciones en el PIB, la inversión, el ahorro y, de manera general, su capacidad competitiva.; y b) los cambios en las reglas de acceso, donde se encuentran todo tipo de movimiento que altere las condiciones de acceso del país a los mercados, especialmente las modificaciones de los precios y las regulaciones proteccionistas, bien sea directa o indirectamente.

A su vez, estas modificaciones producidas en el proceso social de consecución del bienestar a nivel del país y de la comunidad local, tienen su correlato en las alteraciones que se producen en los procesos particulares. Pero los procesos de apertura de las economías hacia el exterior, así como los procesos de empobrecimiento, no son simplemente el resultado de la puesta en marcha de acontecimientos externos sobre los que las instituciones y las personas no poseen margen alguno de acción. Los acontecimientos son entendidos, modelados y respondidos de acuerdo a las percepciones, potencialidades y objetivos que tienen los actores.

La intensidad y extensión de este proceso de reformas, impulsado externamente por las instituciones financieras multilaterales y auspiciado por las economías integradas en el G7 y en la OCDE, supuso en las tres últimas décadas una homogeneización de los marcos de política económica, como jamás se ha conocido, a través de la implantación de un modelo económico para la inmensa mayoría de los países en desarrollo. Tras la crisis de finales de 2008, algunos de esos presupuestos se han puesto en cuestión, aunque todavía no resulta claro cuál sea el marco resultante. En consecuencia, se hace necesario entender el marco regulatorio de la actividad económica global que se halla en proceso, buscando que esa explicación ayude a comprender mejor los efectos sobre el bienestar de las poblaciones de esos países.

Un aspecto del análisis será tener en cuenta las ideas que están conformando las políticas de los actores internacionales dominantes. La concepción que tengan del bienestar y su papel

como referencia evaluadora de la actividad económica tendrá una influencia significativa en el diseño, el ritmo y la intensidad de la aplicación de las políticas que se ponen en práctica. La evaluación de la incidencia de las instituciones internacionales –entendidas no sólo como las multilaterales, sino incluyendo los foros no formales como los G y otros- que desempeñan un papel relevante en la formación y aplicación de las reformas económicas no resulta una tarea fácil. Pero partir de la hipótesis de que estas instituciones han jugado y juegan un papel central en la conformación del escenario donde todos los países ven condicionadas sus posibilidades de bienestar está fuera de toda duda. El estudio de la conformación de la voluntad colectiva de estas instituciones, los procesos que explican su toma de decisiones y las relaciones que establecen con los gobiernos nacionales y los demás agentes de la economía internacional resulta fundamental para entender el actual proceso.

En el contexto de una economía crecientemente interdependiente, que parece exigir cada vez mayor tributo de los países, resulta fundamental conocer si cabe o no la atenuación de los choques externos con políticas internas dirigidas a conseguir determinados resultados distributivos y de eliminación de la pobreza. Dentro de cada país, las consecuencias de los cambios percibidos como imposición foránea pueden encontrar acomodo muy distinto según las características sociales y políticas. Especialmente, la cohesión social y la capacidad organizativa de la sociedad civil pueden resultar decisivas en el resultado final.

2.2.2. Modelos de procesos

Nuestra investigación no pretende en esta fase elaborar una referencia teórica que proponga modelos que expliquen las dinámicas de consecución del bienestar en las distintas sociedades. Pero sí necesita disponer de un modelo analítico que permita investigar el funcionamiento de los procesos en cada sociedad local.

Veamos la propuesta metodológica para el análisis de los procesos de consecución del bienestar en su dimensión social. Resulta obligada la referencia a ESPING-ANDERSEN (1990) con su propuesta original de diferentes tipologías de estados de bienestar, que deducía del análisis de las modalidades imperantes en los países europeos. La distinción de las tres fuentes de producción o logro de bienestar: Estado, Mercado y Comunidad o Familia, ha quedado como obligada referencia para cualquier estudio sobre la forma de consecución del bienestar en una sociedad. Pero si bien las diferentes combinaciones resultantes, según la importancia de cada una de esas fuentes, que dedujo ESPING-ANDERSEN, resultan aplicables a las sociedades más ricas, no se ajustan a los modos de funcionamiento de las sociedades que se denominan en desarrollo.

Aceptando ese esquema como válido, se han dado diversas interpretaciones de la propuesta de ESPING-ANDERSEN para adaptarla a la realidad de las otras sociedades donde el Estado y el Mercado no tienen el mismo peso que en las sociedades europeas. Entre esas adecuaciones, recogemos la elaborada por GOUGH y WOOD (2004). En esta reformulación, proponen como marco analítico la Matriz de Responsabilidad Institucional. Para GOUGH (2004) un régimen de bienestar es una matriz institucional que considera tres principales

fuentes de bienestar: el Mercado, la Familia y el Estado. De manera genérica, es el conjunto de acuerdos institucionales, políticas y prácticas que afectan a los resultados de bienestar y efectos de estratificación en diversos contextos culturales y sociales. A partir de esta definición, GOUGH Y WOOD identifican tres modalidades de regímenes de bienestar: estado de bienestar, seguridad informal y régimen de inseguridad³⁰.

Esta caracterización resulta demasiado general pero es útil como guía para identificar las diferentes Matrices de Responsabilidad Institucional que pueden encontrarse en cada país o sociedad local. La pretensión no es tanto proceder a una tarea de clasificación de las múltiples matrices que se encuentran en una de esas categorías, sino que dicha categorización nos ayude a investigar los procesos de consecución del bienestar en cada país y sociedad.

En esta línea son de especial interés los trabajos realizados por MARTÍNEZ FRANZONI (2007, 2009) sobre la realidad de América Latina. Su investigación se centra en el estudio de 18 países de la región con el propósito de elaborar los patrones de regímenes de bienestar existentes. La autora parte de un concepto de régimen de bienestar coincidente con los anteriores, entendiendo como tal a un conjunto enorme de prácticas de asignación de recursos mercantiles, públicos y familiares. Pero dentro de esa diversidad detecta, en el caso latinoamericano, un rasgo común, que es el papel central que cumple el ámbito doméstico, y el trabajo femenino en particular, frente a unos mercados laborales ineficientes y unas políticas públicas débiles o inexistentes.

Identifica los patrones en función del papel del Estado y el grado de familiarización, distinguiendo tres tipos de regímenes: estatal-proteccionista, estatal-productivista e informal o familiarista. De este último destaca otro tipo, el altamente familiarista, cuando esa dimensión alcanza una intensidad especial. En el cuadro siguiente se detallan las características de cada tipo.

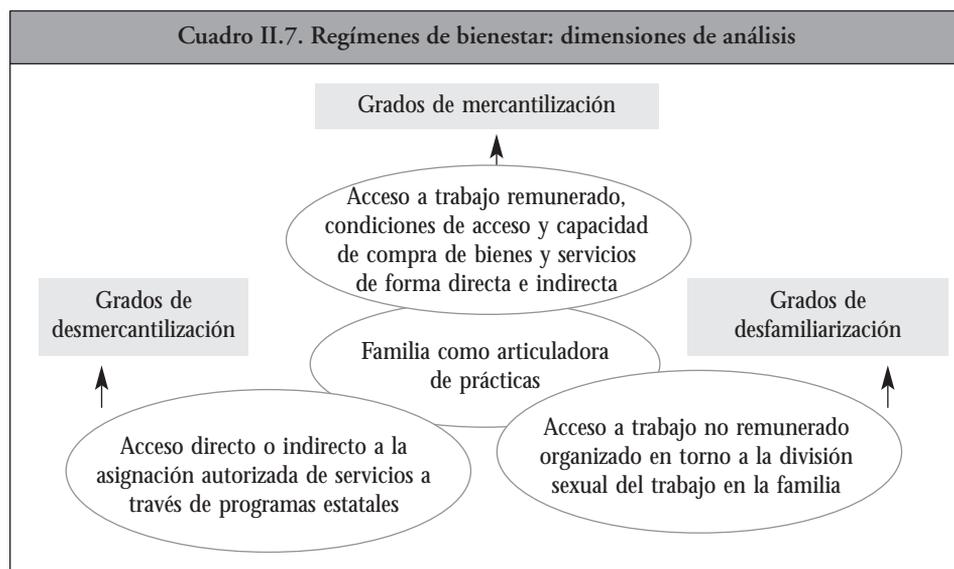
Cuadro II.6. Tipos de regímenes de bienestar			
	Informal	Proteccionista	Productivista
Desmercantilización	Poca o nula.	Alta: énfasis en sectores medios y trabajo formal.	Alta: énfasis en sectores de escasos recursos.
Familiarización	Alta: baja división sexual del trabajo remunerado.	Baja: alta división sexual del trabajo remunerado.	Baja: alta división sexual del trabajo remunerado.
Mercantilización	Alta: trasnacional.	Alta: fuerza de trabajo con ingresos medios.	Alta: fuerza de trabajo con altos ingresos.

Fuente. Elaborado en base a MARTÍNEZ FRANZONI y VOEREND (2009:12) y MARTÍNEZ FRANZONI (2007: 24-30).

³⁰ Ver en detalle la caracterización de cada uno en GOUGH (2004).

Al presentar estas tipologías, como ya hemos indicado, no se propone que el objetivo de la investigación sea verificar en cuál de los modelos se inserta la sociedad que estamos analizando, aunque no sea despreciable esta finalidad. La utilidad de estas categorizaciones es que ofrecen pautas relevantes sobre los procesos de bienestar más significativos e, incluso, categorías y dimensiones de análisis que se adecuan a las pretensiones de nuestra investigación.

En el caso de MARTÍNEZ FRANZONI (2007) nos parece sugerente su propuesta de considerar tres dimensiones para la caracterización de la forma de consecución del bienestar, como son: el grado de mercantilización, el grado de desmercantilización y el grado de familiarización, cuyos contenidos se explicitan en el cuadro siguiente.



Fuente: MARTÍNEZ FRANZONI (2007: 12).

2.3. El marco de procesos de consecución del bienestar: mercado, estado y sociedad (comunidad y hogar)

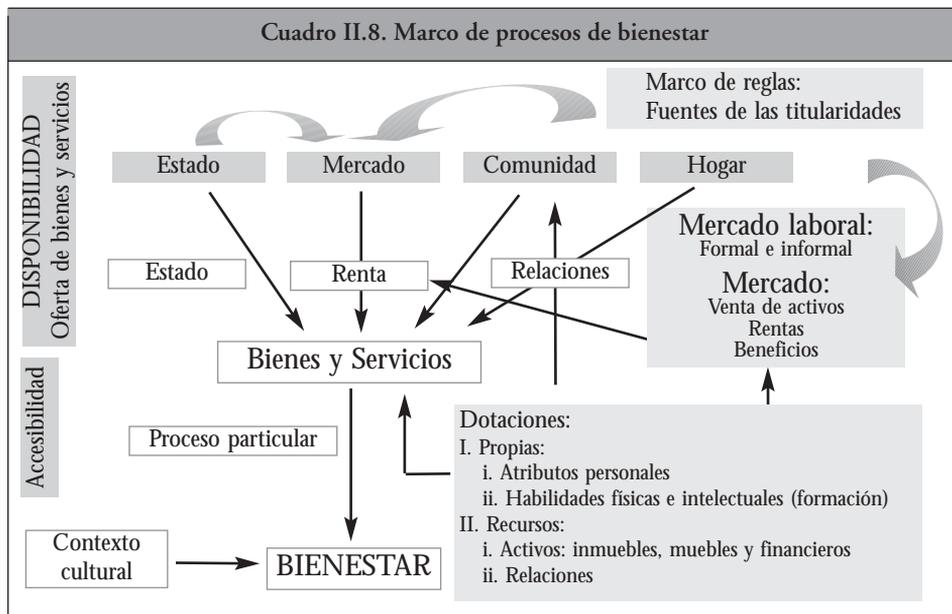
Al proponer este marco, siguiendo las anteriores consideraciones, se parte de tener una mirada que no predetermina ningún modelo o patrón de proceso de consecución del bienestar. Especialmente, romper la idea de que la expansión de los mercados suponga de manera automática la mejora del bienestar de la población, cuando en muchas ocasiones su consecuencia ha sido la aparición de procesos de empobrecimiento. La expansión de los mercados en las sociedades tradicionales produce efectos en dos direcciones contrapuestas de cara a la seguridad y bienestar de las poblaciones. Por un lado, fomentan el aumento de la productividad por la especialización que impulsan; pero, por otro, debilitan o destruyen las instituciones sociales, sin que simultáneamente ofrezcan a quienes se han visto desplazados la posibilidad de acceder a la nueva institución del mercado, bien por

no tener éste la capacidad suficiente para integrarlos o porque las personas no pueden cumplir con sus exigencias por no estar preparadas para ello.

La cuestión no es tanto que los mercados funcionen bien o mal, sino que sólo tienen capacidad de reacción frente a quienes plantean sus demandas respaldadas con dinero. Las necesidades, por muy apremiantes que sean, resultan insensibles para el mercado, aunque puedan manifestarse por otras vías en forma de revueltas, delincuencia... Ante esta constatación, es necesario considerar cuáles son los determinantes que no forman parte propiamente del mercado y que permiten acceder a los bienes del mercado, es decir, la propiedad de los recursos y los procesos por los que la gente accede al mercado y cuál es su capacidad de negociación (WUYTS, 1992:21).

El cuadro siguiente recoge las pautas centrales de la metodología que se propone. En primer lugar, distingue la división entre los procesos de oferta (o disponibilidad) y los de accesibilidad. En los primeros considera las cuatro fuentes de aprovisionamiento ya expresadas: Estado, Mercado, Comunidad y Hogar. En cada sociedad habrá que explicitar las características de la oferta de cada una.

En cuanto a los procesos de accesibilidad, la metodología es más compleja. Incluye una versión ampliada del enfoque de las titularidades para analizar los procesos de acceso a los recursos desde las personas y las familias. El acceso está condicionado por los dos polos: las dotaciones que disponen y el marco de reglas que establece la capacidad adquisitiva de esas dotaciones. El mercado laboral juega un papel de especial importancia en esa aventura de traducir las dotaciones propias en recursos para el bienestar.



Fuente: Elaboración propia.

2.3.1. Disponibilidad y bienestar

La disponibilidad de recursos tiene una relación con el bienestar, pero no de manera directa ni única. En un extremo se encuentra la hipotética situación de un país que, a pesar de tener una distribución totalmente equitativa, no es capaz de tener la disponibilidad (producir los bienes y servicios) suficiente para cubrir las necesidades mínimas, porque carece de los recursos necesarios para ello. Este caso expresa el problema de la insuficiencia de la disponibilidad global de bienes y servicios que impide en cualquier caso la consecución del bienestar de las personas de esa sociedad.

Esta situación se ha dado históricamente en muchas sociedades, pero no responde a las condiciones actuales de la mayoría de los países. Lo que no quiere decir que no se den otras expresiones de insuficiencia de la disponibilidad de bienes y servicios analizada desde un punto de vista cualitativo. Así ocurre cuando los recursos productivos existentes, potencialmente suficientes para producir los bienes y servicios necesarios para que la población satisfaga su bienestar, se ponen al servicio de producir bienes y servicios que no sirven para ese fin, porque por su calidad y costo sólo pueden acceder las personas con alto poder adquisitivo o porque se prefiere dedicarlos a la exportación. Las condiciones de la oferta determinan no sólo la cantidad disponible sino también las condiciones de acceso. El análisis de la funcionalidad de los recursos disponibles para conseguir el bienestar es una cuestión central.

La disponibilidad depende de las capacidades de oferta de los cuatro grandes sectores que venimos considerando: el Estado, el Mercado, la Comunidad y el Hogar. Será necesario precisar las características de la oferta de cada uno de ellos. El acceso de las personas a los recursos se modifica, positiva o negativamente, según las condiciones de la oferta.

1. En el caso del Mercado, los factores de oferta que inciden en la accesibilidad se pueden agrupar en dos categorías principales: a) los que afectan al funcionamiento del mercado: la existencia de un mercado con condiciones de monopolio u oligopolísticas distorsiona el comportamiento de los precios, empujando los mismos al alza; y, b) los que inciden en la oferta de bienes y servicios: la gama de cantidades y calidades disponibles de bienes y servicios se concreta en función de los intereses de los productores, lo que puede impedir el acceso de las personas con menos poder adquisitivo a determinados bienes y servicios necesarios. En los dos casos, las condiciones de la oferta repercuten sobre la accesibilidad: los precios de los bienes y servicios necesarios se elevan, en el primer caso, disminuyendo las capacidades de acceso; la inexistencia de los bienes deseados obliga a tener que adquirir otros de mayor precio, con lo que asimismo la consecución del bienestar se dificulta.

Ello plantea la interdependencia existente entre la capacidad de funcionar de las personas con las condiciones de la oferta. Esto tiene implicaciones muy importantes para la política económica, como la determinación de los ingresos básicos que sean capaces de hacer frente a la situación resultante de una oferta monopolista, o la necesidad de re-

gular esa oferta con el fin de facilitar el acceso de nuevos oferentes o la producción de determinados bienes y servicios. La consecución de los objetivos de bienestar lleva a plantear la intervención sobre la oferta cuando no es capaz de cumplirlos y, mucho más, cuando los entorpece o impide.

2. En el caso del Estado resulta más tónica la presentación de la oferta, si bien puede haber importantes diferencias entre sociedades. Este punto habrá que explicitar en cada caso las características del sistema público de provisión de servicios por parte del Estado: salud, educación, sistema de protección de riesgos, políticas sociales, etc., explicitando el alcance y condiciones de acceso para la ciudadanía.
3. La Comunidad presenta especiales características. No es posible establecer una pauta única para su estudio dada la gran variedad de situaciones que se presentan. Pero se trazarán algunas líneas centrales de metodología para identificar las ofertas más significativas para el bienestar.
4. El hogar como unidad de análisis a la hora de estudiar el proceso privado de producción del bienestar se encuentra generalizado. Se entiende el hogar en una concepción amplia, que se extiende a considerar como tal a todas las diferentes manifestaciones que puedan tener los grupos, basados en la familia, que funcionan como unidad en la definición de su estrategia de sobrevivencia, es decir, de su forma de recabar los ingresos y de realizar los gastos. El estudio de las estrategias de sobrevivencia de los hogares es clave para conocer los procesos de consecución del bienestar. Desde esta categoría, el análisis micro se centra en dos dimensiones del papel que juega el hogar de cara al bienestar de las personas: a) como agente que decide las estrategias de reproducción, lo que supone establecer las formas en que los distintos miembros se insertan en la actividad económica como suministradores de ingresos o recursos para el consumo; b) como mecanismo de distribución de los recursos conseguidos entre los propios miembros.

2.3.2. Accesibilidad y bienestar: las titularidades.

El resultado de bienestar que alcanza una persona es resultado de un entramado de relaciones, más allá de la disponibilidad de bienes y servicios. No existe una relación directa entre mayor disponibilidad de bienes y mayor accesibilidad, la clave se encuentra en las condiciones de accesibilidad, lo que no quiere decir que no se den profundas relaciones entre disponibilidad y accesibilidad.

Para estudiar la accesibilidad de las personas a los recursos que se encuentran disponibles se recoge la idea central del enfoque de las titularidades de Sen, si bien adecuándola a las exigencias de nuestra investigación. El concepto de titularidad tiene un gran atractivo por su relativa simplicidad para el análisis dinámico del acceso al bienestar. Aunque también hay que reconocer que el concepto de titularidad ha dado pie a un debate sin fin sobre cómo definirlo.

Una visión excesivamente amplia del concepto de titularidad puede llevar a una generalización excesiva, con lo que pierda eficacia como instrumento de análisis. Una construcción demasiado elaborada del término corre el peligro de precisar teóricamente los límites, pero que tenga poco que ver con la realidad que queremos conocer, por limitarla excesivamente, con lo que igualmente dejaría de ser útil. Esta inadecuación entre una construcción teórica de titularidad con la realidad se puede dar en muchas sociedades menos desarrolladas, donde la variedad y complejidad de las relaciones, así como su variabilidad, harían que se difuminaran sus dinámicas al incluirse en una categoría que recoja los elementos comunes pero descuide sus peculiaridades. Asimismo, si se toman en cuenta excesivamente las relaciones encuadradas en instituciones formales puede no resultar aplicable a sociedades donde este tipo de instituciones son poco significativas en el proceso de consecución del bienestar.

En este debate entre concepción amplia y estricta, uno de los puntos centrales es si las titularidades se circunscriben a las reconocidas por el ordenamiento legal o deben ampliarse a todo tipo de titularidades, más allá de su respaldo o no por una institución formal. En la propuesta de Sen resulta difícil extraer la conclusión de que propone un concepto legalista. De forma expresa sostiene que las titularidades no consisten sólo en derechos de propiedad plena y que un país puede tener un sistema legal que incluya otro tipo de provisiones de bienes y servicios. Otra cuestión es que, en relación con las adquisiciones de bienes y servicios, únicamente deben tenerse en cuenta las realizadas por los cauces legales, es decir por los permitidos por la ley, rechazando los procesos de adquisición ilegales.

La cuestión de la amplitud o estrechamiento de la titularidad resulta crucial para la operatividad de esta categoría de análisis. Cuanto más amplia sea la definición, mayor será su aptitud para recoger la realidad, al posibilitar que abarque la complejidad de relaciones que se dan y que son necesarias tener en cuenta para comprender el proceso del bienestar. Con ello no se quiere decir que sea necesario hacer una exposición detallada de todas las posibles titularidades concretas que puedan darse. Por el contrario, se trata de ver si bajo este concepto pueden establecerse una serie de categorías que permitan integrar todos los posibles caminos de acceso a los bienes y recursos y que sirvan para analizar los mismos.

Los conceptos que se consideran para el análisis desde las titularidades, de acuerdo a SEN (1981), son los siguientes:

- a. **Dotación (*endowment*)**. Toda persona, por pobre que sea, posee algunos recursos o capacidades. Estos pueden ser desde atributos personales generales como su edad, sexo, etnia, etc., a otros más particulares como su belleza, estatura, simpatía, etc. Desde el punto de vista económico, toda persona tiene por lo menos una capacidad de trabajo (fuerza de trabajo) salvo que por razones de edad, enfermedad o accidente no la pueda poner en práctica. Esta fuerza de trabajo podrá ser más o menos cualificada y se caracterizará según las habilidades de que sea capaz.

Además de los atributos directamente vinculados a la persona, puede disponer de una serie de recursos externos en base a la existencia de una relación (las diferentes formas de posesión o propiedad). Estos activos que una persona puede poseer o disponer son muy variados: tierra, ganados, casa, bienes duraderos, dinero, activos financieros, etc. Del conjunto de las dotaciones, algunas servirán directamente para satisfacer necesidades, como la producción para autoconsumo; pero según se complejiza la sociedad, la mayoría de las dotaciones que tiene una persona resultan insuficientes por inapropiadas para cubrir directamente sus necesidades y tendrá que acudir al mercado para conseguir los bienes y servicios que no puede proporcionarse por sí misma.

- b. **Titularidades de intercambio (o simplemente, titularidades).** De forma sintética pueden definirse como el conjunto de posibilidades que tiene una persona para conseguir satisfacer sus necesidades con las dotaciones de recursos y capacidades que posee. En una versión más descriptiva, las titularidades de intercambio representan el conjunto de canastas alternativas de bienes y servicios que una persona puede adquirir a través de los canales legales de adquisición que se encuentran igualmente abiertos a cualquier otra persona que tenga los mismos recursos o dotaciones.

Este concepto supone que: i) con un determinado conjunto de recursos uno puede obtener combinaciones diferentes de bienes y servicios, aunque lógicamente sólo podrá disfrutar de una de ellas en cada momento; ii) las dotaciones y recursos pueden usarse de formas diferentes para conseguir la combinación deseada. Por ejemplo, un campesino propietario de tierra tiene varias posibilidades para adquirir por medio de ella bienes y servicios. Sin hacer una relación exhaustiva de las opciones que se le ofrecen, en una situación normal podrá venderla y vivir con el dinero conseguido, o alquilarla y disfrutar de los ingresos que le procura, o asociarse con otra persona en régimen de aparcería, o trabajarla directamente y vivir de los rendimientos de la cosecha. Con los distintos activos cabe hacer un análisis similar de las opciones que cada uno presenta para acceder a los bienes y servicios.

En una economía de mercado, las relaciones de titularidad se basarán en algunas de las siguientes causas: i) comercio; ii) producción; iii) trabajo; iv) otras relaciones de transferencia (herencia, servicios públicos y asistenciales, subsidios y prestaciones, etc.) (SEN, 1981:2).

Aplicando estas categorías al ejemplo anterior, se dirá que la venta de la tierra se efectúa por una titularidad de comercio; la venta de los productos de la tierra, será una titularidad de producción; si se vende la fuerza de trabajo al propietario de la explotación agraria, será una titularidad de trabajo. Las titularidades de intercambio pueden ser de lo más variadas y complejas, dependiendo de las reglas que se establezcan en cada sociedad. Es un concepto por definición pragmático y cambiante; en definitiva, las titularidades son las relaciones que funcionan en cada economía para hacer que las dotaciones se conviertan en bienes y servicios. En una sociedad estructurada

moderna, las titularidades se identifican en gran manera con categorías jurídicas, por la formalización e institucionalización de las relaciones sociales y económicas. Pero en las sociedades menos desarrolladas, esas relaciones pueden deberse a múltiples variedades de titularidades, desde vinculaciones familiares a relaciones comunales, o incluso semifeudales.

El enfoque de las titularidades se adecua con la propuesta anterior de los modelos de procesos de consecución del bienestar. Las titularidades de las personas se definen de cara a los tres mecanismos centrales: a) la posibilidad que ofrecen de acceso a las rentas, servicios o productos ofrecidos por el Estado; b) las rentas o ingresos que dispone una persona para adquirir en el mercado los recursos que necesita, generados por diferentes fuentes (venta de su fuerza de trabajo, venta de activos, venta de los productos que elabora, etc.); c) las formas en que la comunidad y el hogar posibilitan u ofrecen acceso a recursos para el bienestar.

Este último mecanismo de asignación, a través de la gratuidad, el regalo o la donación, no es en absoluto despreciable. Se representa por el conjunto de actores que contribuyen al bienestar humano en forma de aportaciones de tiempo de trabajo, recursos monetarios y no monetarios. El regalo es una transferencia incondicional entre actores económicos, aunque no haya regalos puros en sentido estricto. Si la actividad económica busca la satisfacción de las necesidades, la aplicación de recursos para la consecución del bienestar, se hace necesario hablar de una economía del cuidado como algo distinto del Mercado y del Estado como localización de la actividad económica (STAVAREN, 2000 y 2001)³¹.

- c) **Reglas o mapa de titularidades.** El mapa de titularidades muestra las *ratios* o tipos de cambio por las que los recursos del conjunto de dotaciones que dispone una persona pueden convertirse en los bienes y servicios que se incluyen en el conjunto de las titularidades. Es la relación que especifica el conjunto de posibles conjuntos de bienes que se pueden conseguir legalmente por un determinado conjunto de propiedades en base a las titularidades (GASPER, 1993:3). Por ejemplo, para un trabajador la relación que se da entre salario y precios de los alimentos marca su capacidad de acceder a mayor o menor cantidad, o mayor o menor calidad, de alimentos (OSMANI, 1995: 255).

Centrarse más sobre las fuentes de donde nacen las reglas que sobre las reglas mismas, implica tener en cuenta el marco institucional general y no sólo las organizaciones constituidas formalmente, consideradas cada una por sí misma. Desde esta perspectiva, la conexión del enfoque de las titularidades con la nueva economía institucional y con la vi-

³¹ Este mecanismo del cuidado ha sido recogido por el PNUD en *el Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*, que dedica su capítulo 3 a este tema con el título de «El corazón invisible: la atención y la economía mundial». En él plantea que la función de atención en la formación de la capacidad humana y en el desarrollo humano es fundamental. Pero la prestación de atención no es solamente un mero insumo, sino es además un producto, una capacidad intangible pero esencial, un factor del bienestar humano.

sión del desarrollo de las capacidades colectivas es clara (FORTMAN, 1990). En definitiva la preocupación del enfoque del Desarrollo Humano Local es que las instituciones funcionen de manera adecuada para conseguir el bienestar. Y la preocupación del enfoque de las titularidades es conocer porqué el funcionamiento de las instituciones conduce a resultados de pobreza o de bienestar. Si los procesos de empobrecimiento o de bienestar encuentran, en gran medida, su origen en los cambios del mapa de titularidades, la pregunta de quiénes, cómo y por qué toman esas decisiones remite al estudio de las instituciones y, en última instancia, a la cuestión central del poder, de donde emanan las reglas del juego bajo el que se crean y conforman esas instituciones.

El análisis de las titularidades lleva a conocer las fuentes de titularidad, es decir, el entorno institucional y el comportamiento de las instituciones, y que éstas pueden agruparse en cuatro grandes categorías: i) las que permiten el acceso directo de las personas a los recursos; ii) las que permiten la afiliación de las personas a las instituciones (familia, grupo, comunidad, sindicato, empresa...); iii) las disposiciones del gobierno; y, iv) el orden legal (o de hecho) internacional.

Este énfasis sobre las fuentes desvía la atención del excesivo interés que se ha puesto en conocer las posibilidades particulares que tiene cada persona para conseguir ingresos, hacia la preocupación por las reglas y sistemas de titularidad que son las que a fin de cuentas determinan tanto el ingreso como las otras posibilidades de acceso a bienes y servicios. La consecuencia de esta preocupación es colocar en primer plano la dimensión institucional del proceso de consecución del bienestar.

Desde esta reformulación de las titularidades, se destacan los siguientes objetos centrales de análisis: i) conocer los canales y los factores que determinan los recursos de que disponen las personas, efectivos y legítimos, teniendo en cuenta; ii) el marco objetivo en que se desenvuelven las relaciones, que constituyen las reglas e instituciones que controlan el acceso; iii) las diversas formas de inserción y vulnerabilidad de los diferentes grupos; iv) el funcionamiento de la actividad económica como generadora o reductora de la pobreza, su potencialidad para que las personas consigan el bienestar.

El énfasis se pone en prestar atención a los vínculos que se crean entre las personas y el modelo económico y social. La capacidad que tiene una persona para conseguir lo necesario para vivir depende, pues, de las relaciones de titularidad que funcionen en el país, de las dotaciones que tiene, de las posibilidades de intercambio que se le ofrecen y, por último, de lo que se le ofrezca como servicio público o como donación. Esta visión, que se centra en los procesos que desembocan en el éxito o fracaso de conseguir el bienestar, cuestiona la clasificación de las personas entre pobres y no pobres. Resaltar la situación final, impide acercarse a conocer las causas que la originan. Las personas no se dividen en pobres o no pobres, sino en función de las dotaciones que tienen, la evolución del valor de intercambio de esas dotaciones, las diferentes posiciones que ocupan en la sociedad y en las relaciones de producción, etc.

2.4. Los resultados de bienestar

La referencia última que impulsa nuestro estudio es conocer si esa sociedad local tiene la capacidad fundamental de crear valor público, si la combinación de capacidades colectivas e individuales permite que ese sistema humano sea capaz de crear valor. Se entiende que hay un valor público añadido cuando los resultados, desde la perspectiva del desarrollo humano, son positivos.

Por eso, la precisión de este apartado es central, ya que en él se explicitan los indicadores que van a evaluar si realmente se consigue el bienestar y en qué medida. La propuesta de nuestra investigación descansa en el desarrollo humano, por lo que, evidentemente, dichos indicadores deben hacer referencia al espacio informativo de las capacidades. Como se destacó desde el inicio, nuestra concepción del bienestar parte de considerar las dos dimensiones: individual y social.

2.4.1. Bienestar individual

Tomamos como base la lista de capacidades básicas de NUSSBAUM (2002) por considerarla el mejor intento de establecer las capacidades humanas necesarias para evaluar los resultados de bienestar en una persona. Una de las razones para su elección es que integra como elementos constitutivos del bienestar las relaciones con los demás y el entorno. Otra es su pretensión universal, a pesar de las críticas que surgen sobre si su contenido responde a las exigencias de universalidad que pretende.

Otra propuesta de detallar las capacidades es la formulada con anterioridad por DOYAL y GOUGH (1994), aunque no contiene una lista específica, como la que propone NUSSBAUM, que permita servir de referencia para la evaluación del bienestar. Sin embargo, posee otras características que hacen atractiva su metodología, especialmente su pragmatismo, lo que allana el camino de la búsqueda de indicadores. Precisamente es éste uno de los principales obstáculos de la lista de NUSSBAUM, ya que en varias de sus capacidades resulta muy difícil, por no decir imposible, encontrar indicadores que las reflejen adecuadamente de cara a su medición.

Si bien la base será la lista de NUSSBAUM, cabe complementarla o interpretarla con la propuesta de DOYAL y GOUGH. De hecho, el propio GOUGH (2003) considera que ambas son asimilables. Así, en casos de especial dificultad para operativizar la lista de NUSSBAUM, se puede interpretar a la luz de la Teoría de las necesidades humanas los indicadores más idóneos para evaluar el cumplimiento de la lista de las capacidades básicas.

En resumen, no se dispone de una propuesta específica de indicadores que recojan las dimensiones que propone NUSSBAUM. En cambio sí existen modelos de encuestas, basadas en esa lista, diseñados para recoger el bienestar subjetivo (ANAND y otros, 2009; BURDIN y otros, 2009), pero no resultan útiles para nuestro objetivo de selección de indicadores. Dado que en muchos casos no dispondremos de indicadores para medir ciertas capacidades, a efectos de un análisis de los resultados de bienestar proponemos la

consideración de tres categorías en función del tipo de indicadores disponibles, que guarda, a su vez, relación con las distintas categorías de bienestar individual que pueden diferenciarse³².

Así, se propone distinguir:

- a. *Capacidades personales objetivas*. Aquellas que guardan relación con las dimensiones de salud, educación, vivienda, etc. que hacen referencia a aspectos propios del bienestar susceptibles de medirse por indicadores objetivos, cuya fuente informativa se encuentra fuera de la propia persona.
- b. *Capacidades personales psicológicas*. Aquellas que hacen referencia a estados de ánimo de la persona y cuya base informativa se encuentra en la propia persona, exigiendo para proceder a su medición la manifestación de dichos estados de ánimo por las propias personas.
- c. *Capacidades relacionales*. Aquellas que implican las capacidades de una persona con otras personas, la comunidad o el entorno.

Como puede suponerse, resultará más fácil encontrar indicadores para el grupo a), aunque no en todos los casos. En cambio, difícilmente se disponen de indicadores para el apartado b), cuya fuente se encuentra, como se indicaba, en la encuesta directa. En todo caso, se propondrán algunos indicadores que puedan ofrecer indicios de la situación de las personas, aunque procedan de fuentes que no se basen en los datos facilitados por las personas, sino en situaciones producidas de las que puedan intuirse cómo se encuentran las capacidades de las personas.

2.4.2. Bienestar social

Si para evaluar el bienestar de las personas establecemos el perfil de lo que consideramos debe satisfacerse para la vida merezca la pena, ¿qué debemos tener en cuenta a la hora de evaluar el bienestar de la sociedad? De primeras hay que dejar constancia de la falta de propuestas que hagan un planteamiento integral del bienestar colectivo. Únicamente se disponen de trabajos sobre algunos de sus elementos, ciertamente relevantes, como pueden ser las capacidades colectivas, la gobernanza, la democracia, etc.

El objetivo no es disponer de un indicador sintético que ofrezca una evaluación del bienestar social, pero sí disponer de un marco que permita integrar los diferentes indicadores y ofrecer un análisis del conjunto. Es decir, disponer de una propuesta teórica de análisis. Desde el desarrollo humano la justicia forma parte sustantiva de cualquier propuesta que quiera calificarse como tal³³. Por ello adoptamos la referencia de la justicia. Es claro que la consideración de la justicia no se aplica solamente al bienestar colectivo, ya que el simple hecho de plantear las capacidades básicas individuales supone la aceptación de unos

³² En parte esta distinción se basa en WHITE (2009), que diferencia entre bienestar material, humano y social.

³³ Dos de los teóricos más destacados del desarrollo humano han publicado sendos libros sobre la justicia: Martha NUSSBAUM (2007), *Las fronteras de la justicia* y Amartya SEN (2010), *La idea de justicia*.

principios mínimos de justicia. En este apartado el enfoque de la justicia alcanza una consideración especial ya que permite establecer aquellos objetivos comunes que deben considerarse como alcanzables en cada momento histórico para poder evaluar que esa sociedad va mejorando sus resultados de justicia desde una perspectiva colectiva. El bienestar colectivo o se basa en la justicia o no es bienestar. Dicho de otra forma, sin justicia no hay posibilidad de afirmar que se ha conseguido el bienestar social. Suponemos que pocas objeciones puede plantear este arranque, aunque las divergencias surgirán a la hora de precisar los contenidos de la justicia. A pesar de las estrechas conexiones entre el enfoque de las capacidades y la justicia, no se han elaborado propuestas que permitan operativizar un enfoque de la justicia desde el desarrollo humano, siendo tal vez la lista de las capacidades básicas de NUSSBAUM el ensayo más avanzado, si bien limitado a la esfera individual (ROBBEYNS, 2009)³⁴.

Para analizar los resultados de bienestar en relación a la justicia, asumimos la propuesta de FRASER (2008) de las tres reivindicaciones que hoy componen su objetivo: redistribución, reconocimiento y representación. Cualquier propuesta de justicia para una sociedad debe encontrar respuesta a estas tres cuestiones. ¿Qué capacidad tiene una sociedad de redistribuir equitativamente sus recursos, de reconocer las diferencias propias de cada persona o grupo y de establecer un sistema de toma de decisiones que integre la representación adecuada de los diferentes intereses?³⁵

En nuestro caso se trata, además, de comprobar hasta dónde los procesos de DHL desembocan en cambios de la sociedad que la hagan más justa. Es decir, si se consiguen resultados en las diferentes dimensiones de justicia: i) ¿se redistribuye mejor? ¿es más equitativa la sociedad?; ii) ¿la convivencia es más pacífica entre los diferentes grupos? ¿hay un mayor respeto de los derechos humanos?; iii) ¿hay una mayor participación de los grupos y las personas en las cuestiones comunes? ¿funcionan más eficazmente las instituciones públicas en conseguir objetivos de desarrollo humano?

Desde esta perspectiva de justicia, el objetivo a medio plazo será establecer una lista de indicadores que midan el bienestar social desde: a) la redistribución, con una especial atención a la equidad de género, que recoja la estructura de distribución de variables relevantes para el bienestar (salud, educación, renta, etc.) por edades, regiones, grupos identitarios; b) el reconocimiento, que refleje la convivencia entre diferentes grupos, el respeto a los derechos humanos, la aceptación del asociacionismo, etc.; y, c) la representación, que permita evaluar el funcionamiento y calidad del sistema democrático, la par-

³⁴ Aunque hay que reconocer que en los últimos años ha habido una especial aportación de trabajos sobre justicia desde el enfoque de desarrollo humano, siendo ROBBEYNS una de las figuras más destacadas en ese esfuerzo.

³⁵ HONNETH propone una visión unificada de la justicia que toma el reconocimiento como la categoría clave de análisis, al considerar que las experiencias de injusticia son siempre experiencias de falta de reconocimiento. Entiende la justicia como garantía de la calidad de las formas de reconocimiento mutuo en las distintas esferas de la vida social. Distingue tres formas de reconocimiento recíproco: la dedicación emocional, el reconocimiento jurídico y la adhesión solidaria. Aunque es sugerente la propuesta porque ofrece una referencia unitaria, consideramos más conveniente especificar las tres dimensiones o reivindicaciones centrales que señala. Ver: FASCIOLI (2009), que señala las insuficiencias de HONNETH para tomar en cuenta la justicia distributiva.

participación de personas y grupos en la toma de decisiones, el sistema de gobernanza, etc. De manera transversal se plantea la evaluación de las instituciones, para lo que habrá que seleccionar aquellos indicadores, que permitan evaluar cualitativamente sus capacidades colectivas de cara a resultados de desarrollo humano.

Además de las tres dimensiones relativas a la justicia, será necesario evaluar las bases materiales del bienestar colectivo. Es decir, la disponibilidad y calidad de los recursos fundamentales para considerar el bienestar colectivo, como son determinados bienes públicos: salud, educación, administración de justicia, ocio/cultura, empleo, etc. y de manera especial el uso de los recursos naturales y el impacto en el medio ambiente de las actividades productivas.

III. Metodología y técnicas de la investigación aplicadas en los estudios de caso

La metodología utilizada en la investigación contempla una triple dimensión. Por una parte, el marco analítico, que incluye un marco comprensivo de los procesos de Desarrollo Humano Local, que permite identificarlos, agruparlos en categorías, y establecer las relaciones más significativas que se dan entre ellos.

Por otra, las técnicas de investigación que se han aplicado teniendo en cuenta el marco analítico. En este sentido la investigación ha optado por las técnicas cualitativas de investigación, por considerar que es la metodología más adecuada para estudiar la complejidad de los procesos sociales, que difícilmente pueden ser comprendidos, en toda su amplitud, solamente desde un enfoque cuantitativo.

Por último, se ha querido contrastar las opiniones y los puntos de vista recogidos en la investigación con los resultados obtenidos a lo largo de evaluaciones realizadas por las instituciones encargadas de su implementación, así como con la bibliografía disponible referida a una amplia temática acerca de los procesos de Desarrollo Humano Local en la región oriental de Cuba y en los Campamentos de Refugiados Saharais en Tinduf (Argelia).

Para la realización del estudio de campo se recurrió a las técnicas de investigación cualitativa.³⁶ La investigación cualitativa pone el acento en el conocimiento de las dinámicas que operan en un proceso determinado, se interesa por conocer los fenómenos y las experiencias humanas, estudia la calidad de las actividades, relaciones, medios materiales o instrumentos en una determinada situación o contexto. Es por ello que este tipo de investigaciones se utilicen habitualmente para la planificación de políticas públicas, para evaluar procesos y estrategias, o para reconducir las políticas actualmente vigentes.

³⁶ En la actualidad, los métodos cualitativos de investigación gozan de cierto prestigio y experimentan una gran popularidad, pero hasta hace poco tiempo han estado relegados en el campo de la investigación académica debido al predominio de los procedimientos cuantitativos, los supuestos adoptados sobre la realidad de las cosas, y la tendencia social a creer en los números; todo ello bajo el reinado del enfoque positivista norteamericano (KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A.; 2009:3).

Desde el punto de vista de las técnicas de muestreo, se ha optado por el muestreo intencional y la modalidad de muestreo opinático, que es aquel en el que las personas se eligen de manera intencionada, siguiendo un criterio estratégico, por ser las personas que, por su conocimiento de la situación o del problema a investigar, son las más idóneas y representativas de la población a estudiar (RUIZ DE OLABUÉNAGA, 2007:64).

Los mecanismos utilizados para la obtención de esta información, al igual que en cualquiera de las investigaciones de tipo cualitativo, son las entrevistas, la observación, y la lectura de documentos referidos al fenómeno que se quiere estudiar (que pueden consultarse en el apartado de la bibliografía). Se ha optado por un tipo de entrevista semiestructurada, porque tiene la ventaja de permitir al equipo investigador la flexibilidad necesaria para explorar aspectos no previstos o contemplados inicialmente, pero que surgen a lo largo del proceso.

Para la realización de las entrevista, se ha procedido a la configuración de grupos focales y a la selección de las personas en base a características que permitan obtener la información más adecuada. Un grupo focal es un tipo de grupo especial en términos de objetivos, dimensión, composición y procedimientos. Su objetivo es escuchar y recoger información, como forma de comprender lo que piensan determinadas personas previamente seleccionadas sobre un tema, un producto o un servicio; personas que son seleccionadas porque tienen determinadas características comunes relacionadas con el tema que se va a abordar (KRUEGER y CASEY, 2009:2, 6-8).

A nadie se le escapa que este tipo de técnicas de grupos focales presentan algunos problemas. En este caso, los problemas pueden derivar de la autolimitación a la hora de expresar las opiniones por el deseo de quedar bien, de dar una imagen correcta, de ofrecer opiniones que se desean escuchar más que las que realmente se sienten, o de dejarse influenciar por la opinión de personas del grupo con opiniones más claras y contundentes. Por ello es muy importante seleccionar de manera muy cuidadosa las personas que van a formar parte de los grupos focales para que los resultados sean lo más representativos posibles.

En este tipo de investigaciones es fundamental el papel de quienes conducen la investigación y, por lo tanto, solamente se puede abordar si se cuenta con la experiencia y el conocimiento suficiente de las instancias, programas e instituciones que se van a investigar. Este es el caso del Instituto Hegoa que ha conducido la investigación, ya que acumula suficiente experiencia tanto de su relación con Cuba como con los Campamentos Saha-rauis de Tinduf (Argelia)

En el primer caso, la vinculación del Instituto Hegoa con Cuba se inicia con la Evaluación del Programa ECHO de la Unión Europea en 1996 y 1997, y con el seguimiento a los proyectos de cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco en 1998. La colaboración

específica con el PDHL se remonta al año 2003 a través del apoyo a la capacitación y asistencia técnica, dirigida al fortalecimiento de las capacidades locales para la reconversión de la agroindustria azucarera, específicamente en la línea del desarrollo económico local a través del PDHL/Holguín³⁷. Así mismo, Hegoa ha participado en la Evaluación por Homólogos del Programa de Desarrollo Humano Local de la provincia de Holguín, para el período 2004-2006.

En el proceso de investigación llevado a cabo en Holguín, se procedió a la identificación de las instituciones y grupos focales participantes en la investigación y a la selección de las personas que formarían parte de los grupos focales. Esta selección no puede ser aleatoria, sino que responde al papel que cumplen las personas seleccionadas en la ejecución e implementación de los programas de Desarrollo Humano Local en el municipio de Holguín. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se seleccionaron los siguientes grupos:

- a. *Grupo de Trabajo Municipal (GTM) del PDHL de Holguín*. En primer lugar se seleccionó un Grupo de Trabajo Municipal del PDHL, como representativo de los seis que existen en la provincia de Holguín y el principal de todos ellos. Los GTM son la estructura operativa y de coordinación del PDHL a nivel municipal. Constituyen un mecanismo intersectorial de programación y gestión local para articular la acción de la cooperación externa con los procesos de desarrollo local identificados en los municipios³⁸.
- b. *Grupo de la Empresa Agropecuaria Antonio Maceo*. Esta empresa está situada en el municipio de Cacocún³⁹ y el motivo de su elección es que ese municipio ha sido seleccionado por el Ministerio del Azúcar como uno de los municipios priorizados

³⁷ Los proyectos gestionados por HEGO A en este período y con financiación del Gobierno Vasco (FOCAD) han sido los siguientes: Capacitación, asistencia técnica en Desarrollo Local en Holguín (2003). Capacitación, asistencia técnica en Desarrollo Local. Apoyo al CAI GUATEMALA (2004); Capacitación, asistencia técnica en Desarrollo Local. Apoyo al CAI FRANK PAÍS (2005); Capacitación, asistencia técnica en Desarrollo Local. Apoyo al CNCA Majibacoa en Las Tunas (2006); Capacitación, asistencia técnica en Desarrollo Local. Apoyo al CAI MACEO (2007). Así mismo, este apoyo se ha materializado en la organización de cursos de Especialista en Formación de Gestores/as para el *Proceso de Reconversión Industrial en el Contexto del Desarrollo Humano Integral*, el apoyo al Laboratorio Universitat y a la Universidad Oscar Lucero Moya de Holguín; así como otros cursos de formación en diferentes materias.

³⁸ Este grupo está conformado por Mario Cruz, Coordinador del GTM, y Derbys Rodríguez, Especialista del Grupo de Trabajo Municipal del PDHL de Holguín y representante de salud en el municipio; Eumelia Hernández, representante de Salud Provincial; Gilberto Pupo, responsable de Educación Provincial; y Rosa Tavera, educadora popular de una larga trayectoria y de reconocido prestigio.

³⁹ Municipio situado al Sudeste de la provincia de Holguín, con una población de 42.304 habitantes (54% en zona urbana y el 46% en zona rural) y estructurada en 4 consejos populares C/P 1 (Cayo Cedro), C/P 8 (Maceo), C/P 6 (Fortuna) y C/P 7 (Cuppey). El territorio se sustenta fundamentalmente en la producción de caña de azúcar, producciones agropecuarias, y una deprimida industria de materiales de construcción y de elaboración de alimentos. Los rendimientos agrícolas son bajos, producto a las continuadas y largas sequías, y de limitaciones económicas, que han impedido la recuperación de los suelos y mejorar el riego y el drenaje de los suelos. Existen 20 organopónicos con una extensión total de 10 Ha; y un hato ganadero de 2300 cabezas, que disponen de 8.700 Ha y se extienden en 20 microvaquerías, 2 para producción de carne, 2 de cría, 10 unidades de producción ovina y caprina, siendo las unidades de mayor potencialidad la UBPC pecuaria del MINAGRI, y las UBPC del MINAZ, U. Fernández, Ernesto Guevara, N. González, así como la granja Celia Sánchez. (*Información aportada por la Empresa Agropecuaria A. Maceo*).

para la ejecución de proyectos de reconversión del sector azucarero, dentro de la Estrategia País del Gobierno Vasco acordada con el gobierno cubano⁴⁰.

- c. Grupo *MINAGRI-ACPA-ACTAF*. Este grupo se conforma sobre la base de las instituciones que tienen responsabilidades y que actúan en el ámbito agroganadero y forestal⁴¹.
- d. Grupo *GEA/MINAZ-Frank País*. Este grupo se conforma con las personas responsables del Ministerio del Azúcar en la reconversión azucarera y los responsables de la empresa Agropecuaria Frank País⁴².
- e. Grupo de *Género de la Universidad Oscar Lucero Moya, de Holguín*. Este grupo está conformado por dos personas que se han especializado, dentro de la Universidad de Holguín, en los estudios de género⁴³.
- f. *El Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL)*. Se realizó una entrevista personal a Sergio Novas Tejero, Asesor Técnico Principal Del PDHL/Cuba de la Oficina Nacional de Coordinación Del PDHL /Cuba.

Una vez conformados los grupos, se procedió a la elaboración de los cuestionarios que permitieran conocer los puntos de vista y las percepciones de las personas que están asumiendo responsabilidades en las diferentes instituciones implicadas en la reconversión del sector azucarero, en la provincia de Holguín. Posteriormente, se realizaron las entrevistas a lo largo de dos semanas de estancia en Cuba, entrevistas que habían sido previamente concertadas, contando con la participación de la persona destacada en Cuba del Instituto Hegoa, residente en Holguín. Por último, se procedió al análisis y tratamiento de la información recogida en las entrevistas y a la elaboración del Informe Final.

El trabajo de campo para el análisis de caso del la RASD se realizó en los campamentos de refugiados de Tinduf durante los meses de octubre y noviembre de 2009. Tuvo como

⁴⁰ Para la conformación del grupo se seleccionó a Miguel Parra, director de la Empresa Agropecuaria A. Maceo; Daniel Vela, director de Proyectos de la Empresa Agropecuaria A. Maceo; y Alfonso Figueredo, jefe de producción de la Granja Agroindustrial de la misma Empresa Agropecuaria A. Maceo. Estas tres personas han sido, además, alumnos de la IV Edición del Diplomado *Formación de Gestores/as para el Proceso de Reconversión Industrial en el Contexto del Desarrollo Humano Integral*, coordinado por el Instituto Hegoa e impartido en la Universidad de Holguín. Actualmente, además de los cargos que ostentan, son los responsables de la ejecución de diferentes iniciativas productivas que se contemplan en los proyectos financiados por diferentes agentes de la colaboración internacional. También se seleccionaron a Silvio Velázquez, Director de la Sede Universitaria Municipal (SUM) de Maceo; a Ania Pupo, del Centro de Estudios de Cultura e Identidad (CECI) de la UHo, y Tatiana González, profesora del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades de la UHo. En estos dos últimos casos, se consideró de interés su participación en el grupo por su conocimiento del municipio debido a los trabajos realizados en el mismo en el campo de los análisis de género.

⁴¹ En la entrevista participaron Tamara Guerrero, responsable de proyectos de colaboración del Ministerio de Agricultura (MINAGRI); Rafael Domínguez Ávila, presidente de la Asociación Cubana de Producción Agropecuaria (ACPA); y Ramón Cruz Batista, secretario de colaboración y proyectos de la Asociación Cubana de Tecnología Agroforestal (ACTAF).

⁴² En representación del primero de ellos, Jorge Barciela, responsable para los proyectos de colaboración en la reconversión azucarera por parte de GEA-MINAZ. En representación del segundo, Luis Alberto Castellanos especialista en comercialización de la empresa Agropecuaria Frank País y Gilberto Blanco, jefe de la liquidadora del CAI Frank País, ambos alumnos del Diploma y este último integrante del núcleo piloto de Mundukide.

⁴³ Además han participado en estudios de campo llevados a cabo en los espacios donde se están aplicando los programas de reconversión de la industria azucarera. Son Ania Pupo, del Centro de Estudios de Cultura e Identidad (CECI) de la UHo; y Tatiana González, profesora del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades de la UHo.

informantes claves locales, con quienes se mantuvieron reuniones individuales, a: Hira Bulahe (Administración pública saharauí), Hatiri Addou (Gobernador de Smara) y Fatma El Mehdi (Secretaría General de la UNMS).

Desde el punto de vista de las instituciones locales, se mantuvieron reuniones con el equipo de trabajo de la Unión Nacional de Mujeres Saharaui (UNMS), contando con el apoyo y acompañamiento de Salka Alati durante todo el trabajo de campo; con el Ministerio de Cooperación, que es la principal contraparte en el proyecto de microcréditos; con el equipo encargado de los programas de formación de función pública; con la Media Luna Roja Saharaui y con una representación de la Secretaría de Juventud.

Los grupos focales seleccionados y su composición fue la siguiente: a) *Ministerio de Cooperación*: Salek Omar, Director de Proyectos del Ministerio de Cooperación; Alien Abdullah, Director de Cooperación en el Ministerio de Salud Pública; y Abdelhay Mohamed Abdelhay, Responsable de Administración y Cooperación de la Media Luna Roja Saharaui; b) *Función Pública*: Zeidu Abderrahman Hamdi, Secretario en la Secretaría de Estado de Función Pública, Empleo y Formación Profesional; Jira Bulahi Bad, Directora de la Escuela de Administración Pública; c) *Equipo de trabajo de la UNMS*: Tfarrah Seyidi, Directora de la Oficina de Crédito de la UNMS en Dajla; Salka Alati, Coordinadora del Programa de Crédito de la UNMS; Dih Chadad, Administradora de la UNMS; Warda Mohamed, Promotora de Salud del Convenio de Salud Materno-Infantil de Médicos del Mundo en Dajla; d) *Juventud*: Salama Lehib, trabajador de la Secretaría de Estado de Juventud y Deporte; Chej Walia Ali Salem, trabajador de la Secretaría de Estado de Juventud y Deporte; Aichatu Yahadih, trabajadora del Archivo Nacional; Sama Hammad Said, trabajador de Presidencia.

Se visitaron todas las Oficinas de Desarrollo Regional (ODR), en cada una de las *wilayas* (Aaiun, Smara, Auserd, 27 de febrero y Dajla), tanto las dependientes del Ministerio de Cooperación y que gestionan los microcréditos concedidos a personas con vinculación a la función pública, como las propias de la UNMS. En cada visita se mantuvo una reunión con el equipo de trabajo de cada ODR para conocer su visión del proyecto y de la cooperación vasca. Paralelamente se visitaron todas las Casas de la Mujer, manteniendo reuniones, no sólo con la directora de cada una de ellas sino con el personal vinculado a la casa, e incluso en algunos casos la visita coincidió con alguna de las actividades programadas de la casa (caso de las Casas de Aaiun y Dajla), lo que permitió el contacto directo con las beneficiarias del proyecto y mantener un pequeño encuentro con las mismas para conocer su opinión sobre el proyecto⁴⁴.

⁴⁴ La personas del *Equipo de trabajo de las Oficinas de Desarrollo Regional* fueron: El Aaiun: Salek Abed Saleh, Maima Mahayub y Ahgeb Mulay Ahmed; Auserd: Tiba Emhamed Brahim, Mahayuba Beiba y Mayula Chej Mami; Dajla: Salek Lamin Baha, Mohamed Bachir Sidi y Galia Mohamed; Smara: Mohamed Salem Mohamed y Salamu Mahayub Sidi. Y las del *Equipo de Trabajo de las casas de la Mujer*: El Aaiun: Aichatu Burqui, Jnaza Mohamed Salem; Smara: Nanna Nah, Jira Hbibbi, Binin Chej Elmehdi Y Halima Embarek; Dajla: Tfarrah Sallidi, Nayma Mohamed Salem, Mariam Sidi y Warda Mohamed; Auserd: Sukena El Mujtar, Zahra Lula, Hlaila Salma y Mahyuba.

Por último, se contó con la posibilidad de participar como observadoras en una de las reuniones de formación en género suministradas por la expatriada de la Red Vasca de apoyo a la UNMS, así como una reunión en profundidad con dicha expatriada para conocer la marcha de los programas de formación. En el marco del mismo proyecto, la UNMS también nos invitó a participar como observadores en la evaluación que el personal de las casas de la mujer realizó sobre la formación recibida por parte de la Red en el último módulo así como de los avances del proyecto. Esa reunión se mantuvo con las representantes de las casas de la mujer en la sede central de la UNMS.

IV. El Desarrollo Humano Local y la reconversión de la industria azucarera de Holguín (Cuba)

1. Introducción

En el año 2002 se inició en Cuba una profunda reestructuración de la industria azucarera, que ha supuesto para el país la mayor transformación productiva y sectorial en la historia, y que implicó la desarticulación de la única cadena productiva existente en el país, la modificación y profundización de las diferencias intraterritoriales, así como importantes modificaciones en el sistema de relaciones intersectoriales (MARQUETTI, 2006:221).

Durante más de treinta años, la industria azucarera mantuvo el liderazgo en la estrategia de desarrollo económico de la revolución. Experimentó un fuerte impulso con la integración de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972, que permitió una clara mejora en los rendimientos agrícolas, un aumento en la capacidad de producción, la mecanización completa de la preparación de las tierras y el transporte de la caña cortada, y más de 75% del corte de caña. Se construyeron 7 nuevas centrales y se amplió considerablemente la base industrial y científica de la elaboración de subproductos derivados de la caña (MARQUETTI, 2006:222).

La aplicación del esquema de precios preferenciales a las exportaciones cubanas de azúcar permitió un salto sustancial en los ingresos del país, hasta el punto de que el sector de la industria azucarera (conformado por 155 centrales, 13 refinerías, 13 puertos para embarcar azúcar a granel, más de 300 plantas para la producción de derivados y 6 centros de investigación) llegó a representar alrededor del 20% del PIB y más del 22% del valor agregado de la industria manufacturera. A principios de los años noventa, la actividad agrícola del sector azucarero representaba más del 42% de las tierras bajo cultivo del país, que involucraba a 112 municipios, y garantizaba empleo directo a más de 500.000 trabajadores y trabajadoras (MARQUETTI, 2006:223).

Como consecuencia de la crisis de la Unión Soviética y la desaparición del CAME, los precios cayeron en 1992 un 60% con respecto a 1989, la producción lo hizo también

bruscamente (un 44,2% en 1993; un 47% en 1994 y un 57,2% en 1995), y los ingresos en un 75%. Todo ello se agravó por el manejo inadecuado de las prioridades en el sector, la mala atención a la agricultura cañera, los bajos niveles de eficiencia empresarial, la explotación intensiva mecanizada y el empleo excesivo de productos químicos, la inestabilidad laboral, los problemas de organización empresarial, y un sensible proceso de descapitalización de todas las actividades que integraban el sistema del Ministerio del Azúcar (MINAZ) (MARQUETTI, 2006:224-225).

Frente a esta grave crisis, el gobierno cubano inició un proceso de reestructuración del sector azucarero que se conformó en dos etapas. En la primera, iniciada en 1997, que tuvo como objetivo la reactivación del sector, el MINAZ acometió un proceso de reorganización de sus estructuras y funciones en los distintos niveles con el objeto de lograr una modificación profunda de las relaciones entre la agricultura y la industria, ajustar el sistema empresarial a las nuevas condiciones del país, actualizar los mecanismos de gestión comercial y financiera, reducir y utilizar mejor los recursos humanos, incrementar sustancialmente los niveles de eficiencia, redimensionar gradualmente las capacidades productivas, desarrollar nuevas capacidades empresariales y gerenciales, y crear las condiciones para aprovechar al máximo la infraestructura material y el potencial existente para la producción de subproductos de la caña de azúcar (MARQUETTI, 2006:226)

La imposibilidad de materializar la reactivación de la agroindustria y alcanzar resultados económicos semejantes a los obtenidos hasta 1992, condujo en el año 2002 a un reajuste del sector azucarero, con el cierre definitivo de 70 centrales, y la consiguiente reducción de la tierra de cultivo destinada a la caña y su uso alternativo en la producción de alimentos, la ganadería y la actividad forestal. Este plan, que se denominó Tarea Álvaro Reynoso, contemplaba, además del cierre de centrales, la reubicación de una parte de los trabajadores de los ingenios que cesaron en la elaboración de azúcar o miel y el resto, más de 90.000, se insertaron en programas de formación⁴⁵.

Por lo que respecta a la provincia de Holguín, en 2002 se comienza a ejecutar el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) del PNUD, con un enfoque integral para apoyar los esfuerzos del territorio por llevar adelante su desarrollo sustentable. El PDHL/Holguín apoya las estrategias de desarrollo de este territorio y desempeña un papel de búsqueda de sinergias con otras acciones de la cooperación internacional que se ejecutan en él. Tiene como propósito reforzar las capacidades de desarrollo y las capacidades de apropiación local, así como generar avances en las esferas de la descentralización técnico-administrativa, de la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios territoriales locales y del desarrollo de la economía local, teniendo como ejes transversales la igualdad de géneros, el medioambiente y el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos.

⁴⁵ El plan de formación se convirtió de hecho en el nuevo empleo, por lo que las y los trabajadores mantuvieron la remuneración al nivel promedio de lo devengado en el último año, una nueva modalidad de ocupación que después amplió el país a otros frentes de la sociedad.

La elección de la provincia de Holguín⁴⁶ como objeto y lugar de investigación responde a tres razones:

- a. En primer lugar, porque es una de las provincia más pobres del país. Aunque no se dispone de datos oficiales del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD desagregados para cada una de las provincias cubanas y para los últimos años, se han realizado estudios (MÉNDEZ y LLORET, 2007) para calcular el Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDHT), que toma en cuenta las variables salud, educación, empleo, desarrollo económico, y nivel de salario nominal. Al igual que en el IDH del PNUD, el rango se sitúa entre 0 y 1. El estudio considera provincias de alto IDHT aquellas que superan el 0,6; provincias de desarrollo territorial medio, las que se sitúan en una banda entre 0,6 y 0,47; y de desarrollo bajo, las que no alcanzan este último índice.

En el grupo de desarrollo bajo se encuentran la provincia de Holguín y el resto de las provincias orientales, que junto con Pinar del Río y las provincias centrales de Camaguey y Sancti Espíritus, coinciden con aquellas en las que se está llevando a cabo el PDHL. En el estudio antes señalado, efectuado para el período 1985-2004, no se observan grandes diferencias interanuales en la provincia de Holguín, con valores del IDH de 0,36 en 1985 y 0,35 para 2006, con un pico de 0,49 para el año 1991 y una base de 0,21 para el año 2002.

Territorios	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Prom
Pinar del R.	0,46	0,40	0,40	0,48	0,30	0,39	0,45	0,25	0,26	0,38	0,25	0,34	0,30	0,33	0,38	0,38	0,38	0,28	0,51	0,41	0,37
La Habana	0,74	0,62	0,74	0,70	0,69	0,64	0,70	0,66	0,51	0,68	0,48	0,51	0,60	0,38	0,35	0,35	0,48	0,44	0,45	0,29	0,55
C. Habana	0,65	0,77	0,77	0,77	0,62	0,66	0,66	0,61	0,59	0,81	0,75	0,68	0,69	0,72	0,74	0,62	0,69	0,73	0,65	0,66	0,69
Matanzas	0,61	0,61	0,58	0,51	0,50	0,44	0,62	0,57	0,47	0,63	0,52	0,58	0,54	0,48	0,57	0,44	0,47	0,65	0,48	0,45	0,54
Villa Clara	0,58	0,54	0,52	0,44	0,55	0,61	0,61	0,59	0,61	0,52	0,51	0,48	0,44	0,45	0,45	0,39	0,38	0,44	0,32	0,45	0,49
Cienfuegos	0,68	0,84	0,66	0,70	0,79	0,71	0,80	0,72	0,76	0,61	0,71	0,49	0,49	0,39	0,51	0,46	0,45	0,59	0,57	0,56	0,62
S. Espíritus	0,32	0,50	0,44	0,50	0,39	0,54	0,63	0,50	0,61	0,65	0,40	0,39	0,45	0,45	0,40	0,41	0,40	0,44	0,37	0,55	0,47
C. Ávila	0,43	0,54	0,59	0,54	0,52	0,66	0,71	0,56	0,64	0,72	0,67	0,58	0,58	0,54	0,51	0,28	0,51	0,42	0,53	0,41	0,55
Camaguey	0,52	0,48	0,54	0,57	0,43	0,43	0,50	0,51	0,51	0,49	0,38	0,47	0,43	0,51	0,38	0,37	0,34	0,32	0,41	0,61	0,46
Las Tunas	0,53	0,21	0,25	0,36	0,25	0,28	0,37	0,43	0,37	0,33	0,24	0,27	0,27	0,22	0,32	0,39	0,38	0,50	0,49	0,51	0,35
Holguín	0,36	0,35	0,34	0,41	0,37	0,35	0,49	0,43	0,34	0,38	0,41	0,34	0,38	0,34	0,35	0,28	0,35	0,21	0,27	0,35	0,35
Granma	0,27	0,26	0,33	0,35	0,29	0,26	0,39	0,31	0,29	0,31	0,14	0,36	0,26	0,25	0,28	0,23	0,43	0,39	0,30	0,36	0,30
S. de Cuba	0,31	0,34	0,36	0,45	0,34	0,34	0,41	0,28	0,37	0,32	0,28	0,35	0,31	0,25	0,31	0,16	0,27	0,24	0,15	0,11	0,30
Guantánamo	0,32	0,17	0,28	0,19	0,19	0,17	0,31	0,32	0,17	0,32	0,27	0,31	0,33	0,40	0,35	0,25	0,24	0,33	0,26	0,21	0,27
Isla de la J.	0,47	0,68	0,64	0,81	0,65	0,65	0,69	0,53	0,51	0,57	0,65	0,39	0,59	0,63	0,55	0,49	0,49	0,29	0,47	0,68	0,57
Promedio	0,48	0,49	0,50	0,52	0,46	0,47	0,56	0,48	0,47	0,51	0,44	0,43	0,44	0,42	0,43	0,37	0,42	0,42	0,41	0,44	0,46

Fuente: www.uvm.cl/csonline/2007_3/pdf/cuba.PDF

⁴⁶ La provincia de Holguín, junto con las provincias de Las Tunas, Guantánamo, Santiago de Cuba, y Granma, conforman la región oriental de Cuba. Posee una superficie total de 9.293,2 km² y una población de 1.035.744 habitantes, con una densidad poblacional de 111,5 hab/km². Casi las dos terceras partes viven en el ámbito urbano (63,8%), una tasa de urbanización inferior a la media de Cuba, que se sitúa en el 75,4%. Se encuentra estructurada en 14 municipios (Holguín, Gibara, Rafael Freire, Banes, Antilla, Báguanos, Urbano Noris, Cacoacán, Cueto, Mayarí, Frank País, Sagua de Tánamo y Moa). Ver www.one.cu/aec2007/esp/20080618_tabla_cuadro.htm#

La provincia de Holguín presenta una serie de problemas importantes como son: la insuficiente capacidad de producción para garantizar la alimentación de la población, debido a la escasez de tierra disponible apta para la agricultura y la falta de riego; la falta de vivienda para cubrir las necesidades y el mal estado de las existentes; una deficiente movilidad urbana y malas conexiones viales, con escaso servicio de transporte urbano colectivo; mal estado de las redes técnicas de la ciudad, carencia de sistemas de tratamiento de residuos que afectan a las aguas superficiales y subterráneas, provocando una fuerte contaminación a la Cuenca del Cauto; deficiente cobertura de los sistemas saneamiento urbano y de manejo de residuos sólidos urbanos; y, la alta vulnerabilidad frente a las amenazas naturales como intensas lluvias, huracanes, etc. (PDHL/GTM HOLGUÍN, 2008).

- b. En segundo lugar, porque es una de las provincias que más ha acusado el impacto de la crisis económica por su fuerte dependencia del azúcar. La producción azucarera se encuentra básicamente en la parte centro y sureste de la provincia, cubriendo los territorios de las cuencas hidrográficas de los ríos Cauto y Ñipe. La superficie dedicada al cultivo de la caña de azúcar es de aproximadamente 400.000 hectáreas, con bajos rendimientos medios debido a las continuas y largas sequías y a otras limitaciones económicas, lo que obligó al cierre de 4 CAIs (Guatemala, Frank País, Paraguay y Maceo), quedando en producción solamente 6 de ellos (Cacocum 2, Urbano Noris 1, Báguano 2, y Cueto 1) (PNUD, HEGO, 2008:20).
- c. En tercer lugar, como se ha señalado en un apartado anterior, por la experiencia acumulada por el Instituto Hegoa a lo largo del trabajo realizado en la reconversión del sector azucarero en Holguín, a través del PDHL/Holguín.

2. Los procesos de consecución del bienestar y la seguridad humana en Cuba

De acuerdo a la propuesta de este trabajo de investigación, el bienestar y la seguridad humana se sustentan en la disponibilidad de la oferta de bienes y servicios que provienen de las siguientes cuatro fuentes: el Estado, el Mercado, la Comunidad y el Hogar, cada una de las cuales tiene un peso relativo diferente en función de las características de cada sociedad.

El estudio de caso de Cuba presenta características muy particulares a la hora de aplicar este marco general de procesos de consecución del bienestar, ya que se aplica en un contexto de economía planificada, donde el Estado es el principal, y casi exclusivo, agente proveedor de bienes y servicios hacia la población. Es el principal empleador del país, es quien ofrece los servicios de salud y educación universalizada y gratuita a la población, es quien provee de vivienda, y quien suministra la alimentación básica a través de la canasta de consumo.

Por una parte, el Estado es el principal empleador del país. Según los datos oficiales del gobierno cubano, en el año 2008 la población ocupada en Cuba ascendía a 4.948.200 personas, de las cuales, 1.875.200 correspondía a mujeres. De esta cantidad, la población no empleada por el Estado era la siguiente: en cooperativas sumaba 233.800 (4,7%), y en el empleo privado 602.100 (12,15), de las cuales solamente 141.600 (2,8%) lo son por cuenta propia. De ahí se puede concluir que el Estado cubano absorbe más del 80% del empleo del país.

Concepto	2005		2006		2007		2008	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Total personas ocupadas	4.722,5	1.724,0	4.754,6	1.768,8	4.867,7	1.851,7	4.948,2	1.875,2
De ellas:								
Cooperativistas	271,3	48,5	257,0	58,9	242,1	41,7	233,8	40,7
Sector privado	665,6	97,0	609,0	90,2	589,5	83,2	602,1	88,1
De éste: trabajadores por cuenta propia	169,4	40,3	152,6	39,4	138,4	32,6	141,6	32,7

Fuente: www.one.cu/aec2008/esp/07_tabla_cuadro.htm

Por otra, los servicios de salud en Cuba son universales y se ofertan de manera exclusiva por el Estado, ya que, desde el triunfo de la Revolución en 1959, la atención médica gratuita se convirtió en uno de sus objetivos centrales y de sus rasgos característicos.

A pesar de las dificultades económicas que está atravesando Cuba desde comienzos de los años noventa, en el año 2008 contaba con un personal facultativo de 335.622 personas, de las cuales 74.552 eran médicos y médicas, y de ellos 32.289 lo eran de familia. Comparada con los países de América Latina y del Caribe, Cuba tiene los mejores resultados en esperanza media de vida (78,6 años) y densidad de médicos/as por habitante (59 por cada 10.000 personas) y las tasas de mortalidad más bajas en lactantes (5 por cada 1.000 nacidos vivos) y niños/as (7 por cada 1.000 nacidos vivos). Sus indicadores son comparables a los existentes en los países industrializados. (Ver Cuadro IV.3.)

Estos datos indican que, a pesar de las décadas de sanciones de EE. UU. contra Cuba, la población cubana disfruta de una salud comparable a las mejores de América Latina y a la mayoría de los países industrializados, aunque gasta mucho menos en asistencia sanitaria en comparación con Europa y EE. UU. (310 dólares por persona y año frente a 2.152 España, por ejemplo). Ello se debe al pronóstico temprano de la enfermedad, lo que le permite ahorrar dinero en su sistema sanitario ya que el sistema trabaja para mantener a las personas sanas, en lugar de esperar a que enfermen. El acento se pone en la medicina de atención pri-

maria en lugar de hacerlo en suministros médicos y tecnologías. Al educar a la población sobre la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, los cubanos han sido capaces de gastar mucho menos que la mayoría de los países enriquecidos, y aún así mantener a la población muy sana (DRAIN y BARRY, 2010:572).

Concepto	Total	Médicos	Médicos de familia	Estomat.	Farmac.	Enfermeras y Auxiliares	Técnicos y Auxiliares
Cuba	335.622	74.552	32.289	11.234	2.962	107.761	139.113
Pinar del Río	23.156	3.997	2.255	630	79	7.844	10.606
La Habana	16.977	3.196	1.240	660	219	5.886	7.016
Ciudad Habana	68.974	21.809	6.376	2.822	842	17.953	25.548
Matanzas	18.253	3.898	1.829	666	146	6.200	7.343
Villa Clara	23.254	5.218	2.792	712	238	7.569	9.517
Cienfuegos	11.757	2.443	536	408	115	4.043	4.748
Sancti Spíritus	14.068	2.931	1.333	453	140	4.544	6.000
Ciego de Ávila	12.140	2.746	1.509	414	52	4.326	4.602
Camagüey	21.113	4.915	2.314	764	273	6.852	8.309
Las Tunas	16.542	2.795	1.563	443	119	5.580	7.605
Holguín	27.460	5.591	2.769	850	109	10.515	10.395
Granma	26.540	4.438	2.456	721	142	10.163	11.076
Santiago de Cuba	33.162	7.061	3.413	1.135	354	9.479	15.133
Guantánamo	19.379	3.024	1.659	445	129	5.837	9.944
Isla Juventud	2.847	490	245	111	5	970	1.271

Fuente: www.one.cu/aec2008/esp/19_tabla_cuadro.htm

Por lo que respecta al sistema educativo, desde el triunfo de la Revolución, se ha regido por los principios de: exclusividad por parte del Estado, gratuidad a todos los niveles, extensión generalizada a todo el país, obligatoriedad hasta el noveno grado, y combinación del estudio con la práctica para preparar mejor al educando para la vida social y laboral⁴⁷. El gasto en educación pasó de un 5% del PIB en 1960, al 6,6% en 1990, el 6,9% en el año 2000, y al 12,1% en el año 2007 (ÁLVAREZ, 1997:126). Esta política firme y decidida de apoyo y fortalecimiento del sistema educativo durante años, ha contribuido a lograr a nivel local un alto nivel técnico que ha facilitado, a su vez, la introducción de innovaciones tecnológicas y aplicación de nuevas tecnologías.

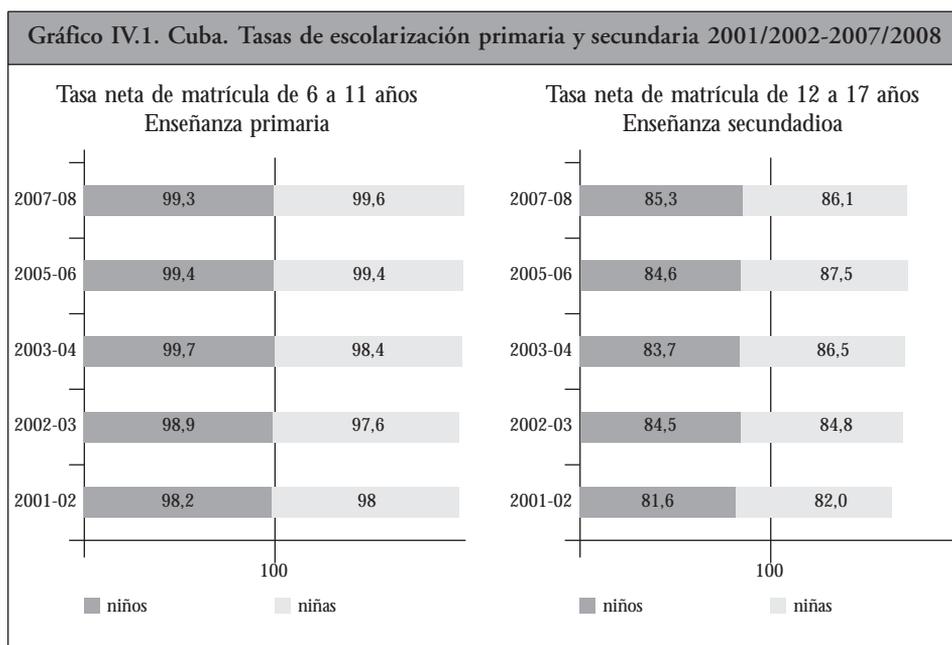
⁴⁷ Lo componen los subsistemas preescolar; general, politécnico y laboral; educación especial; educación técnica y profesional; formación y perfeccionamiento del personal pedagógico, educación superior y educación de adultos

Cuadro IV.4. Cuba. Indicadores generales de educación, 2003-2009

Concepto	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Escuelas	12.397	12.327	12.334	12.364	12.323	12.175
Personal docente	249.425	252.484	261.003	280.603	289.279	298.687
Matrícula inicial	2.586.046	2.650.271	2.718.874	2.978.845	3.081.117	2.974.939
Graduados	500.582	558.746	582.670	640.330	639.691	-
Becarios	471.099	497.734	492.768	487.625	468.177	414.905
Seminternos	635.615	856.091	960.873	982.113	961.629	959.915

Fuente: www.one.cu/aec2008/esp/18_tabla_cuadro.htm

Gráfico IV.1. Cuba. Tasas de escolarización primaria y secundaria 2001/2002-2007/2008



Fuente: www.one.cu/publicaciones/50aniversario/educacion%20en%20la%20revolucion/10MAPAS%20Y%20GRAFICOS.pdf

Aunque se han preservado los principales logros educacionales de los últimos años, la calidad del proceso docente educativo se ha visto afectada debido a la difícil situación económica por la que atraviesa el país desde 1989. Los factores que han incidido en esa pérdida son, especialmente, la reducción de inversiones en el sector, el insuficiente mantenimiento, la escasez de medios materiales y equipos para la enseñanza, la obsolescencia de talleres y maquinarias para el subsistema tecnológico, la falta de actualización sistemática de la bibliografía y la información internacional, las dificultades para completar los requerimientos informáticos, las limitaciones para impresión y edición de lite-

ratura especializada, etc. Los planes educacionales no han estado exentos de errores e insuficiencias, pero han logrado resultados objetivos que sitúan al país en una decorosa posición mundial por sus índices de alfabetización, maestros/as per cápita, grado de escolarización y proporción de profesionales y técnicos, entre otros.

En cuanto a la vivienda, en consonancia con el carácter socialista de Cuba, no existe el régimen de propiedad privada sobre la misma y, por lo tanto, la población sólo puede acceder a ella a través de la concesión por parte del Estado cubano, bien en régimen de propiedad personal o en régimen de arriendo. La propiedad personal es el derecho de los ciudadanos de poseer, usar, disfrutar y disponer de los bienes destinados a satisfacer sus necesidades materiales y espirituales; y está refrendado en el texto constitucional que, entre sus principios básicos, deja taxativamente plasmado el interés de trabajar por lograr que toda familia tenga una vivienda confortable. Sin embargo, la propiedad personal sobre la vivienda presenta muchas limitaciones, ya que no se permite la compraventa libre y cualquier decisión al respecto debe contar con autorización administrativa, al tiempo que el Estado se reserva el derecho de tanteo.

Cuadro IV.5. Cuba. Viviendas terminadas 1985-2008

Año	Total	Estatal	No Estatal				
			Total	U.B.P.C. ^(a)	C.P.A. ^(a)	C.C.S. ^(a)	Población ^(b)
1985	41.170	27.265	13.905	-	2.053	-	11.852
1990	36.326	22.510	13.816	-	1.654	-	12.162
1994	33.465	21.813	11.652	-	3.288	-	8.364
1995	44.499	24.034	20.465	6.561	4.763	-	9.141
1996	57.318	30.206	27.112	8.013	4.672	-	14.427
1997	54.479	26.504	27.975	5.911	3.476	-	18.588
1998	44.963	21.267	23.696	4.127	1.783	3.585	14.201
1999	41.997	19.347	22.650	3.249	922	2.166	16.313
2000	42.940	20.670	22.270	2.783	854	2.559	16.074
2001	35.805	17.202	18.603	1.879	656	1.462	14.606
2002	27.460	19.643	7.817	365	96	195	7.161
2003	15.590	7.318	8.272	120	39	26	8.087
2004	15.352	8.295	7.057	168	63	65	6.761
2005	39.919	14.585	25.334	452	392	132	24.358
2006	111.373	29.692	81.681	1.473	1.392	976	77.840
2007	52.607	22.419	30.188	1.108	831	874	27.375
2008	44.775	18.729	26.046	1.013	744	666	23.623

^(a) Excluye viviendas rústicas.

^(b) Con certificado de habitable.

Fuente: www.one.cu/aec2008/esp/12_tabla_cuadro.htm

A pesar de la existencia de protección jurídica del derecho a disponer de una vivienda por parte de la ciudadanía, la realidad es que el problema de la vivienda es una de las situaciones más dramáticas para la población, que se ha venido agravando por los devastadores efectos generados por los huracanes que han cruzado la isla en los últimos años y por la prolongada falta de mantenimiento y de mínima atención debido a la carencia de recursos durante decenios. Se considera que, actualmente, existe un déficit habitacional de más de 600.000 viviendas, y otro gran número de viviendas se encuentran en malas o regulares condiciones que, según el oficial Instituto Nacional de la Vivienda, alcanza el 43% del fondo habitacional.

El Estado se encarga, así mismo, de la distribución equitativa de los recursos que entran en la canasta básica de la población, vigente desde el 12 de marzo de 1962, que incluye la venta altamente subsidiada de productos agrícolas, cárnicos, lácteos, hortalizas, cigarrillos y tabacos y productos de limpieza que corresponden al núcleo familiar cada mes⁴⁸. Aunque austera y muy limitada, esta canasta básica cubre parte de la subsistencia de todos sus habitantes y, para muchas familias hoy en día es la única opción, pues debido a los bajos niveles de ingresos, no se puede acceder a la compra en moneda convertible.

En más de una ocasión en años recientes, los dirigentes cubanos se han referido a la hipotética posibilidad de su eliminación y algunos economistas se muestran partidarios de hacerlo. Sin embargo, se teme que su desaparición pueda tener graves consecuencias si no hay un respaldo productivo suficiente para cubrir el impacto de un mercado abierto a los avatares de la oferta y la demanda. Tal vez no sea ahora el momento oportuno para dar ese paso porque para ello haría falta aumentar sensiblemente los niveles de producción interna, algo que no se puede hacer a corto plazo, o aumentar las importaciones, para lo que se requerirían más recursos aún, de los que hoy en día no se disponen.

Por último, el Estado subsidia la alimentación en los comedores de empresa, que en el conjunto del país superan los 24.700, donde cada día comen más de tres millones de trabajadores del Estado, una tercera parte de la población. Las autoridades gubernamentales han iniciado un experimento en algunos ministerios (Trabajo y Seguridad Social; Finanzas y Precios; Economía y Planificación; y Comercio Interior), consistente en suprimir los comedores obreros de sus dependencias a cambio de dar una ayuda monetaria a las trabajadoras y trabajadores.

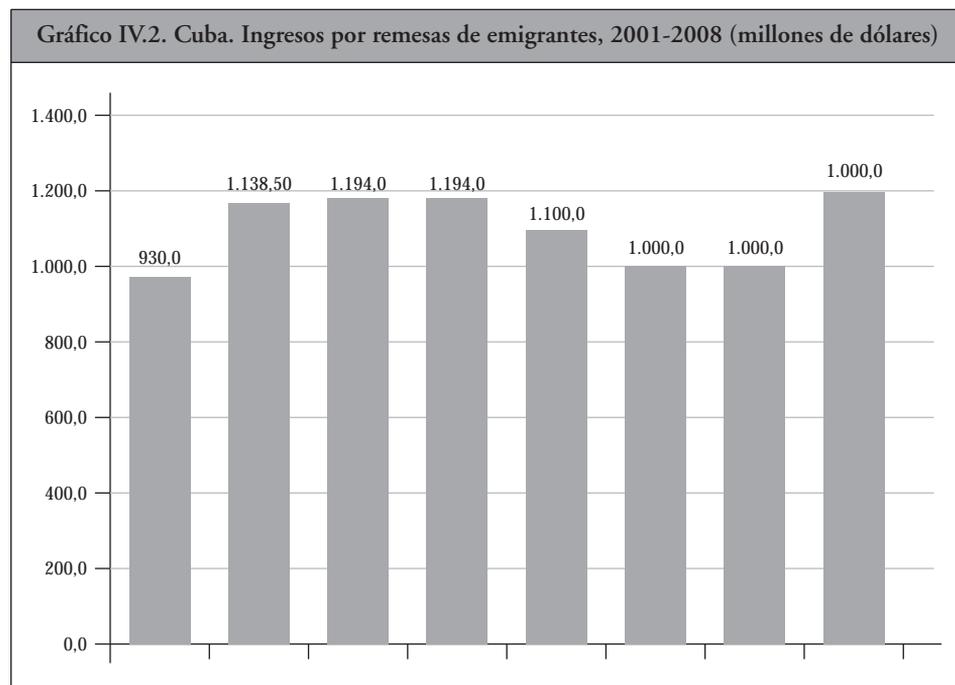
Se espera que esta medida se extienda pronto a nivel nacional, lo que tendrá un enorme impacto en la sociedad cubana. Con ello, se pretende reducir los gastos que supone su fi-

⁴⁸ Cada uno de los más de 11,2 millones de cubanos recibe mensualmente a precios subvencionados 7 libras de arroz, 30 onzas (casi una libra) de frijoles, 5 libras de azúcar, media libra de aceite, 400 gramos de pastas, 10 huevos, 1 libra de pollo congelado, media libra de picadillo condimentado (de pollo), a los que se suman como alternativa en el apartado de productos cárnicos el pescado, y/o la mortadela o salchichas. La distribución normada o regulada por la cartilla también incluye el pan diario, artículos de aseo como un tubo de pasta dental, 6 jabones de lavar e igual cantidad de tocador y 4 botes de detergente líquido anuales, así como 4 cajetillas de cigarrillos y un sobre de 115 gramos de café mensuales. Los niños y niñas reciben un litro de leche diario hasta los 7 años de edad, yogur de soja, 14 compotas hasta los dos años y a las personas con dietas por determinados problemas de salud la cartilla les suministra leche en polvo, viandas, pescado y pollo.

nanciación (más de 350 millones de dólares al año), una carga difícil de seguir siendo soportada por las arcas del Estado. La misma suerte puede correr la libreta que, de ser una necesidad en un momento determinado, puede llegar a convertirse en un lastre y se decida mantenerla solamente para la gente de bajos ingresos. Las autoridades quieren alejarse poco a poco de las libretas y de la política de subsidios en general.

Como se ha señalado en este apartado, el Estado es el principal proveedor de los bienes y servicios a los que tiene acceso la población cubana. Sin embargo, el hogar o la familia sigue siendo un proveedor de esos bienes, sobre todo por los ingresos provenientes de las remesas enviadas por las familias en el exterior, especialmente de EE. UU., donde residen más de millón y medio de cubanos y cubanas.

Aunque no es fácil precisar los montos que están ingresando a la isla, por la dificultad para obtener información verificable de parte de las autoridades cubanas y por no coincidir las cifras que dicen mandar los cubanos desde los EE. UU. y las que dice recibir el Gobierno, parece que el flujo de remesas se ha mantenido estable durante los últimos 10 años.



Fuente: GONZÁLEZ CORZO (2010:1).

	2005	2009
Enviadas desde EUA	81%	53%
Enviadas desde España	12%	23%
Monto promedio enviado	150\$	150\$
Frecuencia anual	6	8
Enviadas mediante Agencias de Transferencias		60%
Enviadas con «Mulas»		40%

Fuente: GONZÁLEZ CORZO (2010:3).

Como se puede apreciar en el Cuadro IV.6., en el año 2005 más del 80% de las remesas tenían como origen los EE. UU., y el 12% provenían de España. Esta situación ha cambiado en el año 2009, con una reducción sustancial de los fondos con origen en EE. UU. (53%) y un incremento de aquellos que vienen de España (23%). Sin embargo, los montos medios no sufren variaciones, aunque sí levemente la frecuencia de envío. Cerca del 60% de los receptores lo han hecho a través de mecanismos legales, es decir mediante organizaciones de transferencia de remesas que operan en la economía formal (sistema financiero o remesadoras), mientras que el 40% recibe los envíos mediante particulares que viajan con relativa frecuencia a Cuba y operan en la economía informal.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Remesas (R), millones USD	1.194	1.194	1.100	1.000	1.000	1.200
Producto Interno Bruto (PIB), millones de pesos a precios constantes de 1997	31.039	32.830	36.507	40.912	43.883	45.690
Exportaciones de mercancías (EX), millones de pesos	1.688	2.332	2.159	2.925	3.686	3.679
Ingresos brutos por turismo (TOUR), millones CUC	1.999	2.114	2.399	2.236	2.236	2.359
Relaciones porcentuales						
R/PIB	3,8%	3,6%	3,0%	2,4%	2,3%	2,6%
R/EXP	70,7%	51,2%	50,9%	34,2%	27,1%	32,6%
R/TOUR	59,7%	56,5%	45,9%	44,7%	44,7%	50,9%

Fuente: GONZÁLEZ CORZO (2010:2).

Como puede observarse en el Cuadro IV.7., en el año 2003 las remesas representaron cerca del 4% del Producto Interno Bruto (PIB) cubano; el 70,7% del valor de las exportaciones de mercancías; y el 59,7% de los ingresos brutos generados por el turismo. En 2008, las remesas representaron 2,6% del PIB; 32,6% de las exportaciones de mercancías; y 50,9% de los ingresos brutos generados por el turismo.

La mayor parte de las remesas (90%) se emplean o se usan para el consumo o adquisición de bienes personales: un 31% de los receptores de remesas cubanos indicaron obtener alimentos y bienes de consumo en el mercado subterráneo (economía informal) o «bolsa negra»; un 19% recurren a las tiendas en moneda nacional (o pesos cubanos); un 18% adquieren comestibles, artículos de aseo personal y otros bienes de consumo en las tiendas por divisas (o TRD); y, un 13% compra alimentos en los mercados agropecuarios (GONZÁLEZ CORZO (2010:4).

Una parte de esas remesas, aunque no en un porcentaje alto, se utiliza en gastos de educación, ya que, aunque es gratuita, la deficiente calidad se debe compensar con clases particulares. Las remesas también se pueden dedicar a inversiones, como pueden ser las compras de coches para trabajar como taxis o para conseguir una casa de habitación a través del procedimiento llamado «permuta». Por último, especialmente en el caso de jóvenes y cuando la cantidad recibida es considerable, la remesa puede ser destinada al placer, a bailes o para tomarse unas vacaciones. Hay que hacer notar que la utilización de las remesas no es la misma en las ciudades que en el campo. En el campo la inversión más importante la constituye la compra de semillas para la siembra, y animales para la reproducción y venta (cochinos, chivas, gallinas, etc.) ya que la comida se consigue con más facilidad que en las ciudades⁴⁹.

Las remesas pueden tener efectos macroeconómicos positivos en los países receptores como contribuir a la estabilización macroeconómica por la entrada de divisas, el fomento del consumo, el ahorro y la inversión, reducción de niveles de pobreza y mejora de los indicadores de desarrollo humano. También efectos microeconómicos, como la creación de pequeñas y medianas empresas, la creación de empleo, mejoras en el hogar, mayor consumo de alimentos y artículos personales, mejorar los niveles de salud, educación y escolarización de los hogares.

Pero pueden producir también efectos negativos como: el incremento de las desigualdades sociales entre las familias que tienen acceso a la remesas y las que no lo tienen; y, contribuir a propagar una cultura consumista, generalmente de productos y artículos que no se producen en el país, transformando así algunos valores sociales. Por último, puede fomentar actitudes de dependencia hacia un ingreso externo y restar estímulo a una cultura de esfuerzo y sacrificio. Este tipo de efectos negativos se están observando en determinadas capas de la sociedad cubana, especialmente en sectores de población joven como se señala en las entrevistas realizadas a los responsables del GTM del PDHL en Holguín.

⁴⁹ Ver *El comportamiento de los receptores de remesas en Cuba por inferencia del comportamiento de los receptores de remesas en América Latina*. Joaquín Pérez Rodríguez, Cuba en Transición ASCE 2003 Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/ascce/pdfs/volumel3/puerta.pdf>

3. Los factores condicionantes del Desarrollo Humano Local en Cuba

3.1. El marco internacional en el que se ha desarrollado, históricamente, la economía cubana

Desde la década de los años sesenta, la economía cubana se desenvuelve en un contexto internacional muy complejo, que se agravó en los años noventa como consecuencia de la desaparición del bloque soviético y la coincidencia en el tiempo con el recrudecimiento del bloqueo impuesto por los diferentes gobiernos de los EE. UU. Esta circunstancia, y las nuevas condiciones del escenario global, afectaron seriamente al país y obligaron a adoptar profundas transformaciones en el ámbito socioeconómico.

La política de bloqueo del gobierno de los EE. UU. hacia Cuba tiene una larga trayectoria que se inicia en enero de 1961 con la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, y la restricción de los viajes de sus ciudadanos a la isla (ZALDIVAR DIEGUEZ, 2003:58-117). El 3 de febrero de 1962 el presidente Kennedy firmó la Orden Ejecutiva Presidencial 3447, estableciendo el bloqueo económico, comercial y financiero a Cuba. Las medidas económicas que se planearon fueron: extender, a través de la OEA, el bloqueo económico hacia todos los artículos (con excepción de alimentos, medicinas y suministros médicos); la limitación de las comunicaciones aéreas y marítimas con Cuba por parte de los países del Hemisferio; aplicación de restricciones marítimas, su inclusión en la lista de países hacia los cuales no se podían embarcar artículos considerados estratégicos; limitar el envío por parte de los países industrializados de piezas de repuesto y equipamientos, aunque no fueran artículos considerados estratégicos; presionar a los países industrializados para limitar los servicios aéreos a Cubana de Aviación; impedir los derechos de tránsito de naves soviéticas que viajaran a Cuba; y, persuadir a los países latinoamericanos para que limitasen los viajes de sus ciudadanos a Cuba.

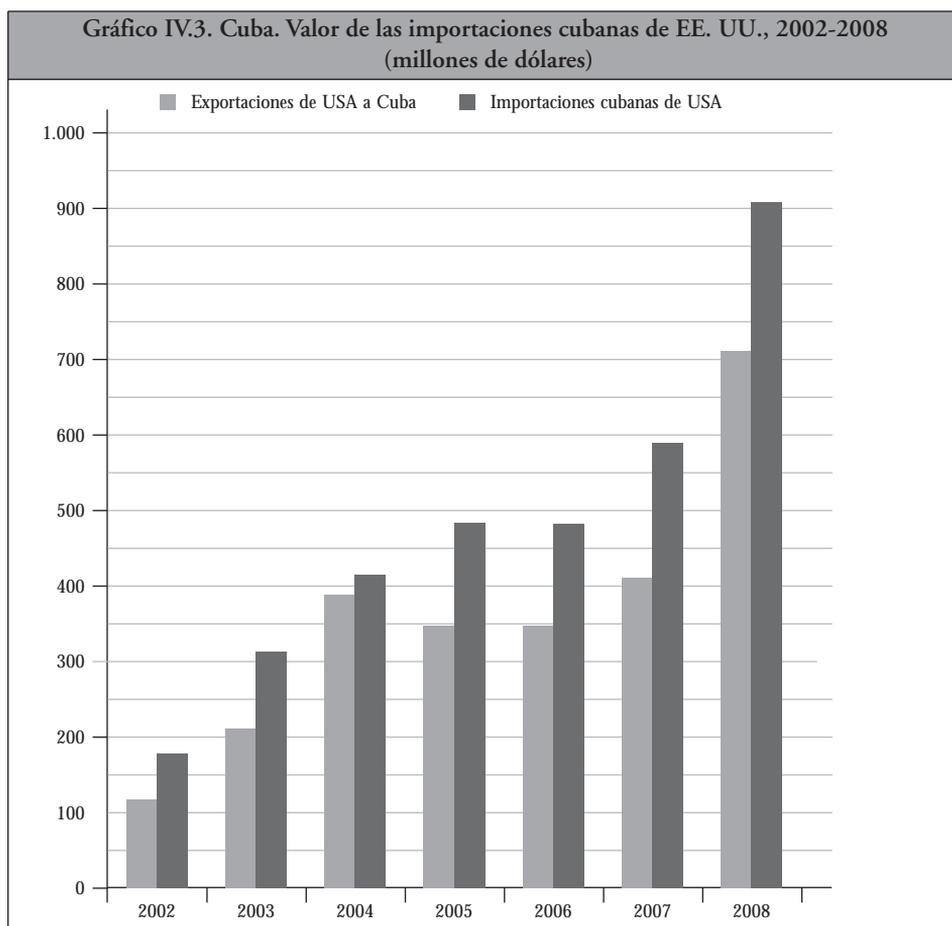
A lo largo de 1962 y 1963 se adoptaron otras medidas de presión como la prohibición de: importar por parte de EE. UU. de cualquier producto elaborado total o parcialmente con insumos cubanos; hacer escala en puertos estadounidenses de embarcaciones de cualquier país que comercie con Cuba; o, la congelación en EE. UU. de todos los bienes de Cuba. En 1982 se restringieron las visitas a Cuba de ciudadanos norteamericanos limitándose éstas a familiares cercanos y a actividades de carácter académico o profesional.

En octubre de 1992, la administración Bush (padre) aprobó la Ley para la Democracia en Cuba, conocida como *Ley Torricelli*, en un momento muy especial en el que se estaba desintegrando el campo socialista, y Cuba tenía la necesidad imperiosa de reorientar el comercio hacia mercados de países capitalistas, principalmente a Europa, América Latina y a Canadá. La ley prohibía el comercio con Cuba de las subsidiarias de compañías norteamericanas establecidas en otros países. Igualmente establecía la prohibición de que sus barcos entraran a puertos cubanos con propósitos comerciales o que tocaran puertos de EE UU o en sus posesiones durante los 180 días siguientes de haber abandonado el puerto cubano, así como establecer sanciones a los países que brindaran asistencia a Cuba, previstas en la Ley de Comercio con el Enemigo.

Con el objetivo de intensificar aún mas el embargo, en marzo de 1996 se aprobó la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas, conocida como *Ley Helms-Burton*, cuyo objetivo específico era impedir la participación de la inversión extranjera en el proceso de reanimación económica del país.

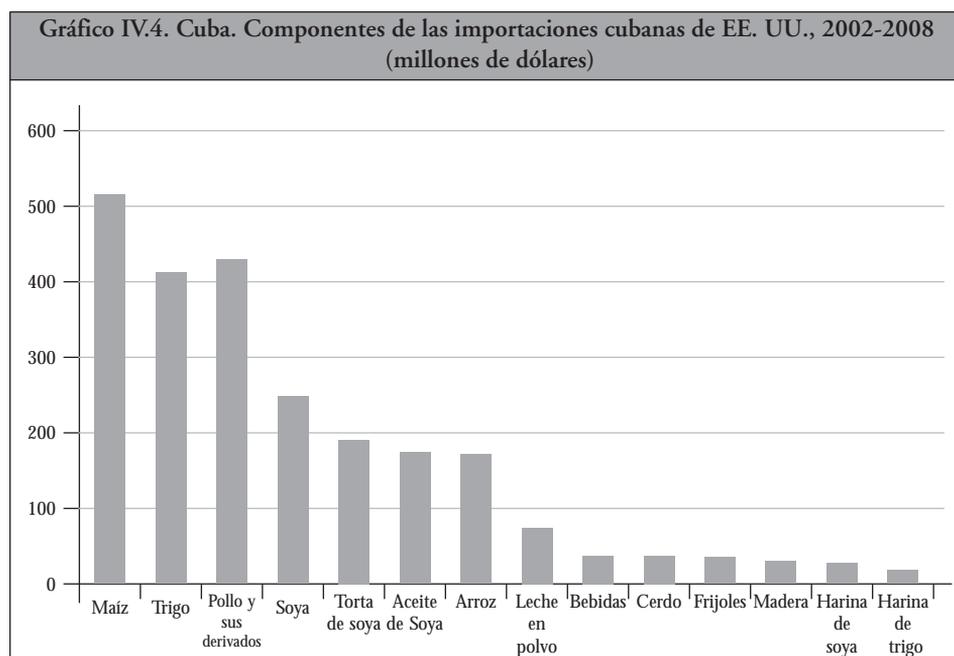
Más recientemente, en mayo de 2004, el gobierno de George W. Bush adoptó medidas para limitar los viajes y remesas monetarias de ciudadanos y ciudadanas cubano-estadounidenses a la isla y fortalecer el apoyo financiero a la disidencia, y, por otro lado, aumentar la potencia de las emisoras anticastristas que emiten hacia Cuba.

En virtud del embargo, Cuba no puede exportar ningún bien o servicio a EE UU, aunque sí puede importar algunos alimentos con autorización de la Oficina de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro (OFAC), que otorga ciertas licencias y permisos de exportación a empresas subsidiarias de compañías norteamericanas.



Fuente: EVERLENY (2009:3).

Pero a pesar de ello, desde el comienzo de esta década las exportaciones de EE UU a Cuba han ido en progresión y han alcanzado, entre 2001 y 2008, los 2.700 millones de dólares. La componen alimentos como maíz, trigo, pollo, soya y sus distintos derivados; arroz, y leche en polvo; productos que se entregan a la población en la canasta básica. En 2001, EE.UU. no aparecía entre los diez primeros socios comerciales de Cuba; en el 2004 era el sexto socio, superado por Venezuela, China, Países Bajos, España, y Canadá; y se estima que en el 2008 haya alcanzado el tercer lugar, después de China y Venezuela. A la vez, para EE UU, Cuba en el 2008 ocupó el lugar 29 de sus exportaciones agrícolas, cuando en el 2002 tenía el lugar 50. En el año 2001, se realizaron compras con 110 compañías en 35 estados, mientras que en 2005 se realizaron a más de 4.300 compañías en 45 estados norteamericanos (EVERLENY, 2009:2-5).



Fuente: EVERLENY (2009:4).

Cuba no tiene acceso a los créditos, ni puede realizar operaciones con instituciones financieras multilaterales y regionales. Las empresas o instituciones comerciales o bancarias extranjeras que pretendan establecer relaciones económicas, comerciales o financieras con instituciones cubanas son seriamente presionadas. La proyección extraterritorial del bloqueo prohíbe a las subsidiarias estadounidenses de terceros países mantener cualquier tipo de transacción con empresas cubanas o con sede en Cuba.

Este embargo, afecta en Cuba a las actividades de la banca, las finanzas, los seguros, el petróleo, los productos químicos, la construcción, las infraestructuras y los transportes, los astilleros, la agricultura y la pesca, la electrónica y la informática; y en sectores de ex-

portación cuyas empresas más importantes eran de propiedad estadounidense antes de 1959, como los del azúcar, el níquel, de tabaco, el ron, etc.

Es muy difícil precisar los daños económicos generados por estas medidas, pero el gobierno cubano estima que en estos 50 años han podido superar los 86.000 millones de dólares. En este cálculo se incluyen: pérdidas debidas a los obstáculos puestos al auge de los servicios y de las exportaciones –turismo, transporte aéreo, azúcar, níquel, etc.– (39.427,5); pérdidas registradas después de la reorientación geográfica de los flujos comerciales, como costos de flete, de almacenamiento, de comercialización, a la compra de mercancías, etc (19.592,0); el impacto de las limitaciones impuestas al crecimiento de la producción nacional de bienes y de servicios –acceso restringido a las tecnologías, insuficiencia de piezas de repuesto y la puesta fuera de servicio de equipos, reestructuraciones forzadas de empresas, graves dificultades padecidas por el sector azucarero, eléctrico, de transportes, agrícola...– (2.866,2); el bloqueo tecnológico (8.483,0); las afectaciones a los servicios a la población (1.565,3); los obstáculos de orden monetario y financiero –imposibilidad de negociar nuevamente la deuda externa, prohibición de acceso al dólar, impacto desfavorable de variaciones de las tasas de carga sobre el comercio, «riesgo país», sobre costo de financiamiento a causa de la oposición de EE UU a la integración de Cuba en el seno de las organizaciones financieras internacionales...– (8.640,2); los efectos perversos de las incitaciones a la emigración, incluida la ilegal (pérdida de recursos humanos y de los talentos producidos por el sistema de formación cubano).

Cuadro IV.8. Cuba. Daño directo del bloqueo de los Estados Unidos, acumulado al cierre de 2005 (en millones de dólares)	
Concepto	Monto
Ingresos dejados de percibir por exportaciones y servicios	39.427,5
Pérdidas por reubicación geográfica del comercio	19.592,0
Afectaciones a la producción y los servicios	2.866,2
Bloqueo tecnológico	8.483,2
Afectaciones al servicio a la población	1.565,3
Afectaciones monetario-financieras	8.640,2
Impacto del robo de cerebros	5.533,8
Total de las afectaciones por el bloqueo de de los Estados Unidos	86.108,2

Fuente: Gobierno de Cuba (2007:5).

La desaparición del sistema soviético, del que dependía casi el 90% de las relaciones económicas de Cuba (de las que el 70% eran con la URSS), en 1987, generó serios problemas a la economía cubana a comienzos de la década de los noventa. Las consecuencias principales fueron: la paralización total o parcial de numerosas actividades productivas y de servicios (caída del PIB en torno al 35% entre 1989 y 1993), la desaparición de los mercados tradicionales del comercio exterior (caída del 75% de las importaciones a precios corrientes en el mismo período), la eliminación de la asistencia técnica externa, el fin

de financiamiento en condiciones favorables, y la eliminación del sistema de precios preferenciales.

La nueva estrategia adoptada por el gobierno cubano fue de resistencia ante la crisis, buscando una nueva reinserción en la economía mundial, manteniendo las conquistas sociales fundamentales. Para ello, se acordó acelerar la apertura a la inversión extranjera directa, reestructurar el comercio exterior, legalizar la tenencia y uso de divisas y autorizar las remesas del exterior. Así mismo, se adoptó un programa para el saneamiento de las finanzas internas, que se concretó en aumento de precios y tarifas de productos y servicios no esenciales, un nuevo sistema tributario, la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC), incentivos para el trabajo por cuenta propia; entrega de tierras ociosas a familias para su explotación en condiciones de usufructo, la apertura de los mercados agropecuarios y de productos industriales y artesanales y la reorganización de la Administración Central del Estado, amén de otras modificaciones del sistema legal.

3.2. Las condiciones geográficas y climáticas de la isla y, en particular, de la región oriental de Cuba

La isla de Cuba se halla situada en las coordenadas 23° 80' N y 82° 23' O, una zona de paso frecuente de huracanes que se generan en el Atlántico frente a la franja central de la costa del continente africano, entre los meses de agosto y noviembre, y que se desplazan en dirección SE-NO encontrando en su trayectoria a la isla de Cuba.

Desde que se dispone de información sobre huracanes, puede comprobarse el elevado número que han impactado en la isla, algunos de ellos con efectos dramáticos, como el huracán del 9 de noviembre de 1932 que arrasó la población de en Santa Cruz del Sur (Camagüey), dejándola literalmente barrida del mapa, con el triste saldo de más de 3.000 muertos. Las lluvias torrenciales asociadas con el huracán Flora, en octubre de 1963, ocasionó en la región oriental la segunda catástrofe natural de la historia, con más de 1.000 muertos. Otro huracán que atravesó la capital en octubre de 1944, provocó 300 muertos⁵⁰. Más recientemente, el paso del huracán Denis en 2005 ocasionó la muerte de 13 personas.

Actualmente el paso de los huracanes generalmente no trae como consecuencia pérdidas humanas por la eficiente organización de los servicios civiles, la organización social existente, y la experiencia adquirida por la población en situación de emergencias generadas por estos fenómenos atmosféricos.

Sin embargo el ciclo de huracanes provoca efectos económicos muy importantes en Cuba, que obligan a destinar un porcentaje cada vez mayor de recursos materiales, económicos, y financieros, a paliar sus efectos, aunque sea en parte, y que por lo tanto, se deben detraer, necesariamente, de otros usos alternativos.

⁵⁰ www.met.inf.cu

- a. En primer lugar, afecta globalmente a la economía cubana, por las pérdidas económicas que provoca. Por ejemplo, el huracán Dennis, en 2005, causó daños económicos por un monto estimado de 1.400 millones de dólares. Según la CEPA⁵¹, la caída de 3 puntos en el PIB del año 2008 con respecto al 2007 guarda relación con los efectos de cinco fenómenos meteorológicos extremos –las tormentas tropicales Fay y Hanna, y los huracanes Gustav, Ike y Paloma–, que produjeron daños y pérdidas estimadas en alrededor de 10.000 millones de dólares. Se evacuaron 3 millones de personas, casi una tercera parte de la población total, y más de medio millón de viviendas fueron dañadas o destruidas.
- b. En segundo lugar, golpea a los sectores económicos más sensibles como son la alimentación y la vivienda. En el caso del huracán Dennis, más de 120.000 viviendas resultaron fuertemente dañadas y se afectó seriamente a varias producciones agrícolas. Los temporales del año 2008 golpearon especialmente las explotaciones agrícolas, con alrededor de 113.000 hectáreas afectadas (30% de las áreas sembradas del país) y una pérdida de por lo menos 53.000 toneladas de alimentos. Por esta razón, el sector agropecuario creció solamente un 1,5%, muy por debajo de la tasa del 18% del año anterior. La producción de viandas, hortalizas, cereales y frutas disminuyó, mientras que la de caña de azúcar creció alrededor de un 33% y la producción pecuaria se expandió significativamente. Ello provocó la consiguiente disminución de la oferta de productos agrícolas y alzas considerables en los precios⁵².

Por otra parte, las pérdidas se centran fundamentalmente en el sector de la vivienda, ya que la violencia de los fenómenos meteorológicos tiene consecuencia graves al impactar sobre la pobre calidad de los materiales de construcción que se utilizan (fibrocemento, madera y tejidos vegetales) que, a su vez, sufren la falta de mantenimiento sistemático, además de su vulnerabilidad por la ubicación en zonas bajas y cercanas al mar. Las viviendas destruidas o seriamente perjudicadas por Paloma se suman al medio millón dañadas por Gustav e Ike, lo que ha contribuido a agravar el ya de por sí el fuerte déficit existente en el país, que se estima en unas 600.000 viviendas.

- c. Por último, obliga a reajustar y redefinir las prioridades de todo tipo, afectando a las capacidades locales para tomar decisiones en cuanto a la producción y distribución de acuerdo a las prioridades definidas desde lo local. En muchas ocasiones, los planes locales de producción y distribución se ven trastocados por el surgimiento de estos imprevistos que, utilizando criterios de prioridades marcadas de manera central, reorientan los recursos y los bienes en función de las contingencias surgidas.

Como consecuencia del cambio climático, no es difícil imaginar que este tipo de episodios extremos se agrave, ya que existe en la comunidad científica un consenso bastante

⁵¹ Ver *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008*, p 135. En: www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/34845/LCG2401e_Cuba.pdf

⁵² *Ibid.*, p 136.

generalizado sobre el hecho de la relación entre la elevación de las temperaturas medias del mar con la formación de tormentas tropicales más intensas⁵³.

3.3. La existencia generalizada, en la sociedad cubana, de una cultura política de tipo centralista

El desarrollo de capacidades es la última etapa de un largo y complejo proceso institucional, político y de cambio organizacional que se ha ido generando durante un largo período de tiempo que puede llegar a durar décadas o incluso siglos. Por lo tanto, es conveniente detenerse en los aspectos referidos a la herencia institucional y su evolución histórica para comprender las dinámicas y los límites de la evolución de las capacidades.

Como se ha señalado, el contexto en el que se desenvuelven las políticas de Desarrollo Humano Local puede contribuir a favorecer o a dificultar el desarrollo de las capacidades. Al igual que en otras realidades, la estructura política y social de Cuba presenta una serie de limitaciones y dificultades para el Desarrollo Humano Local, pero presenta, al mismo tiempo, una serie de potencialidades y oportunidades que no puede desaprovechar (GOMEZ, 2007).

En la sociedad cubana está fuertemente asentada una cultura centralista, fruto del funcionamiento durante más de 50 años del modelo de economía de planificación centralizada. Esta característica no es privativa de sociedades con este tipo de economías, ya que también se puede observar en la mayoría de los países de América Latina una cultura centralista forjada a lo largo de más de cien años de Estados unitarios y centralistas, y que se ha extendido hasta la década de los noventa del siglo pasado.

Un sistema económico de estas características presenta ventajas en tanto dispone de mecanismos para garantizar un cierto grado de equidad a la hora de asignar y distribuir los bienes y servicios, tanto entre las personas como entre los diferentes territorios. Pero, al mismo tiempo, deja muy poco espacio para las iniciativas que puedan surgir de los niveles micro o meso, ya que las principales decisiones, aquellas que son sustanciales en cualquiera de los niveles del país, se toman a nivel central y los gobiernos regionales o locales pasan a ser meros agentes ejecutores de las leyes y normas que se deciden en el ámbito central.

La falta de autonomía de los municipios les impide participar, por ejemplo, en la determinación de medidas como la implantación del mercado agropecuario, la libertad de trabajar por cuenta propia, o para diseñar, formular, elaborar, y aplicar los presupuestos de manera autónoma, generando una falta de estímulo para un esfuerzo fiscal en incrementar los ingresos propios del presupuesto y movilizar las reservas existentes en el municipio (MÉNDEZ, 2004:249).

⁵³ Entre 1952 y 2000, Cuba fue azotada solamente por un huracán cercano a la categoría tres, el llamado Flora en 1963, que dejó más de 1.000 víctimas en la región oriental. En el período de 2000 a 2008, fueron seis los ciclones de gran intensidad que golpearon a este país caribeño. Ver <http://ipsnoticias.net/print.asp?idnews=89786>

Estos estilos de dirección de tipo muy vertical, que van desde los organismos superiores hasta los niveles provincial o municipal, muestran un reconocimiento insuficiente de los municipios como instancia gestora del desarrollo local, dificultan el empoderamiento de las estructuras locales, no permiten desplegar las capacidades y las potencialidades que disponen los agentes que participan en el ámbito local y de las mismas instituciones locales, limitando, así, su capacidad de innovación y de desarrollo.

Cambiar esta mentalidad y esta cultura centralista, no es una tarea fácil, que necesita de planes de mediano y largo plazo, y que va mas allá de las modificaciones que se introduzcan en los marcos jurídicos y políticos, ya que requiere sobre todo la modificación de estructuras mentales profundas.

3.4. El arraigo social de una cultura asistencialista y de protección por parte del Estado

Por último, se puede constatar la existencia de una cultura asistencialista y paternalista que, al igual que la anterior, está también muy arraigada en la sociedad. Considera que debe ser el Estado el encargado de resolver todos sus problemas, incluidos aquellos relacionados con la provisión de bienes y servicios como la alimentación, la salud, la educación, o la cultura. Esta visión se sustenta, lógicamente, en una larga tradición del modelo económico centralizado en el que el Estado ha jugado el papel casi exclusivo como agente económico y como proveedor de bienes universales.

Con el arraigo y consolidación de este tipo de cultura, las personas pierden la capacidad de iniciativa, creatividad y el impulso vital al acostumbrarse a que sea el Estado quien de respuesta a las necesidades que se demandan. Con ello, se generan actitudes pasivas, se destruyen capacidades y hábitos de pensamiento y de creatividad, de organización, de participación social consciente y de protagonismo en los procesos. Se hace más difícil actuar como sujeto consciente, como un actor social con voz propia, con capacidad para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Así mismo, se hace más difícil llegar a la madurez y el desarrollo personal.

Por todo ello, esta cultura, arraigada durante tanto tiempo, se convierte en un serio limitante para generar procesos de desarrollo local, porque el éxito de este tipo de procesos descansa en la existencia de capacidades de emprendimiento y niveles de autogestión, algo que no se puede lograr simplemente estableciendo leyes o normas en el ámbito de la descentralización política y administrativa.

4. Los procesos de apropiación del Desarrollo Humano Local en la reconversión del sector azucarero en Holguín

4.1. Introducción

El proceso de apropiación entendido como la capacidad de un colectivo para decidir de manera autónoma, cuáles son sus prioridades y sus estrategias de desarrollo, está influi-

do, como se ha visto, en el caso de la reconversión azucarera en Cuba, por una serie de elementos que resultan ser limitantes y presentan dificultades para poder avanzar hacia una mayor capacidad para asumir responsabilidades como colectivo. Sin embargo, al mismo tiempo, se observan una serie de potencialidades y oportunidades que permiten enfrentar y superar las limitaciones y restricciones antes señaladas.

4.2. Una insuficiente comprensión del significado profundo económico, y del alcance político, e institucional del desarrollo local

En términos generales, tanto en los ámbitos políticos como institucionales, no se comprende muy bien el alcance y lo que realmente significa e implica el desarrollo local. Esta falta de comprensión se puede constatar en:

- a. La existencia de una legislación poco adecuada para facilitar las iniciativas de carácter local. Como señala CAÑO (2002:165), las instancias municipales carecen de competencias reales de gestión. La reforma constitucional de 1992⁵⁴ no reconoce suficientemente su papel de gestores de desarrollo local, de modo que los gobiernos municipales carecen de la facultad de generar y controlar sus propios ingresos fiscales, carecen de atribuciones para la realización de programas sociales en función de las prioridades territoriales y, por lo tanto, sus funciones se tienen que limitar a administrar sus gastos a partir de recursos transferidos por los gobiernos provinciales. Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo local, no solamente se debe reconocer la facultad de administrar, sino también la de planificar y tomar decisiones sobre asuntos públicos territoriales.

Este tipo de planeamiento se sustenta sobre la idea de la defensa de la equidad territorial como el paradigma del modelo de desarrollo cubano y, en este sentido, uno de los argumentos más recurrentes para defender una mayor centralización y, por lo tanto, un papel más preponderante del Estado para superar las desigualdades territoriales, es la existencia de una fuerte crisis económica, que exige cada vez más recursos para el Estado y limita las posibilidades de crear y movilizar recursos locales. Sin embargo, en contraposición, surgen cada vez con más fuerza voces que argumentan que, precisamente en contextos de fuertes restricciones, es cuando los municipios pueden jugar un papel relevante como generadores de iniciativas para la movilización de recursos y lograr una mayor impacto a nivel local. De alguna manera, se considera que una mayor descentralización puede resultar una opción adecuada para materializar potencialidades locales que no están del todo explotadas.

Esto ocurre con la fijación de las prioridades, orientaciones y necesidades a nivel nacional en la asignación de las materias primas sujetas a balance nacional que imposibilita que la producción y comercialización de dichos productos puedan planificarse

⁵⁴ La reforma constitucional de 1992 define al municipio como «[...] la sociedad civil con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la Ley, en una extensión territorial, determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales». Ver *Constitución de la República de Cuba 1992*. Art. 102. Disponible en: www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm

en el ámbito local, impidiendo así su inserción en los planes de desarrollo económico local. Este es el caso, por ejemplo, de las empresas productoras de cemento y de bloques de cemento de Frank País, y de nuevas iniciativas productivas financiadas con la cooperación internacional, donde el Ministerio de Planificación y Economía es quien tiene que autorizar y avalar la disponibilidad y el uso de la materia prima, aunque sea producida en el ámbito local.

Igualmente, la fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones a realizar en sus territorios. Existen pocos instrumentos crediticios y ayudas económicas a iniciativas que no sean centralmente planificadas para las empresas existentes. Por otra parte, la creación de nuevas iniciativas empresariales locales está supeditada a aprobaciones de las instancias superiores de carácter provincial o nacional.

Este es el caso, por ejemplo, de las políticas adoptadas con el Fondo Rotativo de Iniciativas para el Desarrollo Económico Local (FRIDEL), un instrumento de crédito creado en el año 2000, dirigido a los actores económicos de nivel provincial y municipal interesados en crear empleos y desarrollar las potencialidades económicas de su territorio, que está coordinado por los gobiernos locales y los SADEL (sub-grupos de apoyo al Desarrollo Económico Local)⁵⁵. El escaso recorrido de esta iniciativa se explica tanto por las dificultades para encontrar un garante, requisito imprescindible para el otorgamiento de un crédito FRIDEL; o, como ha ocurrido en la mayoría de los casos, por no coincidir las prioridades planteadas por el proyecto y las definidas en la estrategia nacional de la casa matriz, lo que muestra una clara subordinación de las necesidades y prioridades del desarrollo económico del territorio a los intereses nacionales⁵⁶.

Se demanda un cambio en la política del manejo de la divisa en los proyectos productivos, ya que para hacer sostenibles los proyectos puestos en marcha en los CAI en reconversión, es necesario poder vender en divisa para recuperar fondos con los que reinvertir en nueva tecnología y permitir que cada localidad tenga las oportunidades para decidir qué se puede producir y vender. Como señalan en Frank País, esto solamente es posible si los proyectos se planifican, diseñan y ejecutan pensando en las necesidades del territorio.

- b. La existencia de estructuras de comercialización muy centralizadas y poco flexibles. Esta centralización y falta de flexibilidad genera dificultades para dar salida a los productos locales porque las empresas y grupos empresariales a nivel local dependen de los minis-

⁵⁵ En el caso de Holguín, se aprobaron 9 proyectos FRIDEL: Empresa Cárnica Holguín (80,000 CUC); Centro de elaboración de productos cárnicos, Granja Paraguay, Guantánamo (80,000 CUC); Centro de planta de producción de vinagre, Granja Paraguay, Guantánamo (85,000 CUC). Industria Artesanía VASCAL, Las Tunas (51,725 CUC). Hermandad de bordadoras y tejedoras de Belén, Habana Vieja. (5,987 CUC); Proyecto reciclaje de escombros. Empresa Puerto Carena, Habana Vieja. (29,1999 CUC); Ampliación del proyecto Boulevard Guardalavaca, Holguín. (2,000 CUC); Empresa Agro Industrial-Cubaquivir, Pinar del Río. (79,720.90 CUC); Empresa Grafica MATIZ, Guantánamo. (100,000 CUC). Ver PDHL (2007:13).

⁵⁶ Para enfrentar este factor limitante del desarrollo del FRIDEL, el PDHL propone constituir un Fondo de Garantía, como un mecanismo financiero adicional para respaldar las empresas que no tienen dichos garantes y permitirles así el acceso a los mencionados créditos del FRIDEL.

terios, y no tienen capacidad de comercializar directamente con posibles clientes. La venta de los productos debe realizarse a través de comercializadores estatales, centralizadas, que ralentizan y dificultan la iniciativa a nivel local.

Según CAÑO (2003:166), Cuba debe explotar mejor las potencialidades existentes en los territorios para la dinamización de los mercados, a partir de la optimización de las actividades productivas y de servicios de los principales actores económicos en cada localidad –los cuentapropistas, las industrias locales, las UBPC, el mercado agropecuario, los huertos colectivos–, y de su uso preferente en función de las necesidades locales. En este empeño resulta una condición necesaria que la descentralización económica alcance realmente al ámbito local, lo cual implica que los gobiernos locales dispongan de un nivel mayor de autonomía en la aprobación y distribución del presupuesto, en la movilización de los recursos financieros y en la ejecución de las inversiones. Hay que tratar de integrar las nuevas formas organizativas que potencien una economía comunitaria en todo el amplio rango intermedio actualmente no cubierto, que va desde la empresa estatal hasta el trabajo privado por cuenta propia.

Si bien, como se ha comentado, la existencia de una cultura centralista arraigada, fruto de una estructura político administrativa que responde a las directrices del nivel central, es una de las limitaciones para la aplicación y el buen funcionamiento de las políticas de desarrollo local; sin embargo, la existencia misma de esa estructura política y administrativa puede facilitar el desarrollo de acciones a nivel local, porque permite articular acciones locales con otras políticas del nivel provincial (meso) o nacional (macro) que pueden tener, así, mayor capacidad de aplicación en diferentes entornos, y por lo tanto, de posibilidades de éxito.

Sin embargo, para que las localidades, consejos populares y municipios puedan alcanzar niveles de autogestión avanzados será necesario promover innovaciones sociales, como nuevos métodos de gestión de personal, perfeccionamiento de condiciones de motivación, delegación de responsabilidades y competencias, mejoras organizativas y cambios institucionales.

4.3. La existencia de una baja cultura empresarial, especialmente en el ámbito local

Esta baja cultura empresarial es fruto de una cultura empresarial dependiente y paternalista que ha ido reduciendo la cultura emprendedora y la iniciativa local para empresas innovadoras. Esto conlleva un bajo nivel de capacidades locales para el desarrollo económico.

De la misma manera que en el caso anterior, el proceso económico llevado a cabo desde el triunfo de la revolución no demandó ni promovió la formación en carreras y temáticas a emprendimientos empresariales, que se consideraban vinculados a un sistema político y económico diferente. De esta manera, se detecta en la actualidad, a la hora intentar desarrollar acciones emprendedoras e innovadoras, falta de formación a los recursos humanos en temáticas relacionadas con aspectos necesarios para desarrollar una economía local sostenible como calidad, comercialización, estudios de mercado y otras.

4.4. La disponibilidad de un capital humano cualificado

Sin embargo, la estructura política y social de Cuba presenta, al mismo tiempo, una serie de potencialidades y oportunidades que permiten enfrentar y superar las limitaciones y restricciones antes señaladas. Estas potencialidades se sitúan tanto en el ámbito más estructural, de las características educativas y formativas de la población cubana; como otras relacionadas con las políticas adoptadas más recientemente, particularmente en el campo del reforzamiento de las instancias y estructuras políticas y administrativas de carácter descentralizado.

Una de las prioridades nacionales a largo de la trayectoria histórica de la revolución cubana ha sido la atención prestada a la formación y a la capacitación académica y técnica de su población. Con el triunfo de la Revolución Cubana se procedió a la transformación y ampliación del sistema educativo. Las medidas que se adoptaron para ello fueron: la campaña de alfabetización masiva, la apertura de miles de aulas de primaria en todo el país, el desarrollo de planes emergentes de formación de maestras y maestros, la puesta en marcha de un Plan Nacional de Becas, la creación de los Institutos de Superación Educativa para la calificación y recalificación de profesorado, la constitución de instituciones pedagógicas especializadas en el cuidado y educación de niñas y niños, el impulso de la educación técnica y profesional, y la realización de importantes transformaciones en la enseñanza media superior y universitaria.

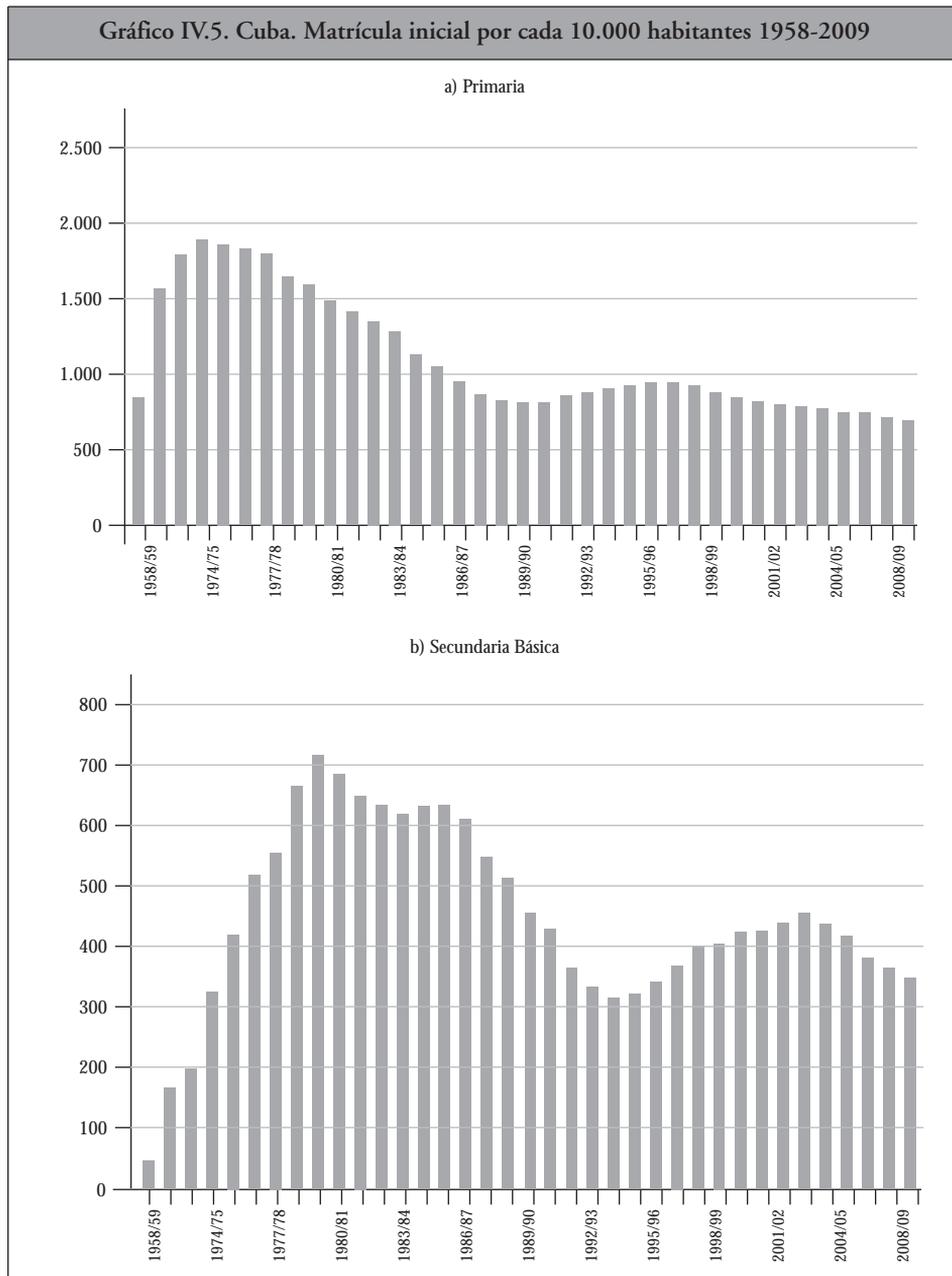
A partir de 1975, los esfuerzos principales se dirigieron a la consolidación del sistema nacional, su perfeccionamiento y adaptación a las necesidades derivadas de del desarrollo económico y social del país, como uno de los ejes para lograr la modernización de la estructura económica sin generar, a su vez, grandes desigualdades sociales (ÁLVAREZ, 1997: 119-120).

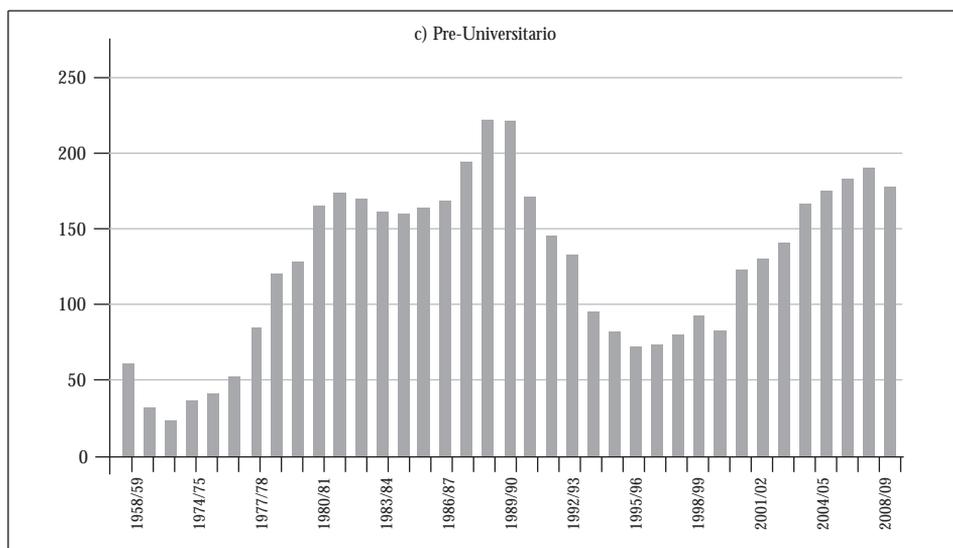
Más allá de la importancia que se le ha asignado siempre a los primeros niveles de la enseñanza, es en los niveles medios y superiores donde se ha puesto más el acento. A la educación técnica y profesional de grado medio se le ha asignado la responsabilidad de formar al personal cualificado y medio en aquellas habilidades y destrezas que requiere el desarrollo económico del país, en sus distintas especialidades vinculadas a las industrias azucarera, química, alimenticia, electrónica, construcción de maquinarias, energética, producción agropecuaria, economía, geología, minería, metalurgia, transporte, comunicaciones y construcciones.

La Educación Técnica y Profesional contaba en el curso 1958-1959 con 40 centros y una matrícula de cerca de 15.000 alumnos y alumnas. Cinco décadas después, supera los 280.000 personas matriculadas en las 529 escuelas repartidas por el país (OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA, 2009:9).

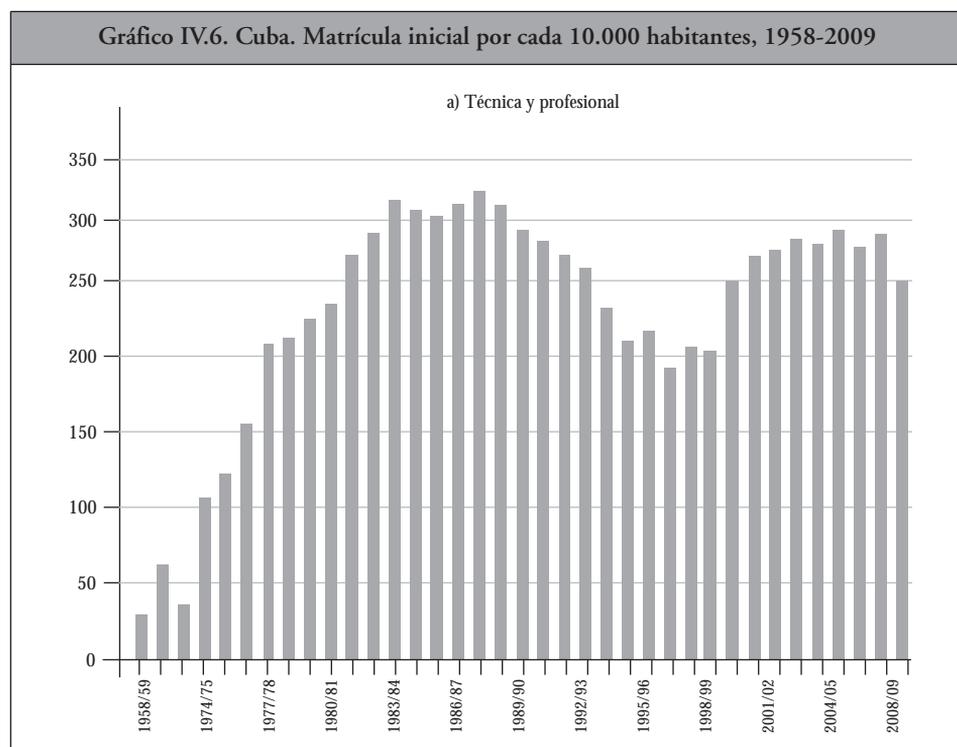
El Sistema de Educación Superior amplió de manera significativa el número de instituciones desde mediados de los años setenta, pasando de 29 en el año académico 1976-1977, a 42 en el curso 1986-1987, y a 68 en el año académico 2008-2009. Igualmente, en la educación superior, la matriculación ha ido en aumento desde mediados de los años noventa pasando

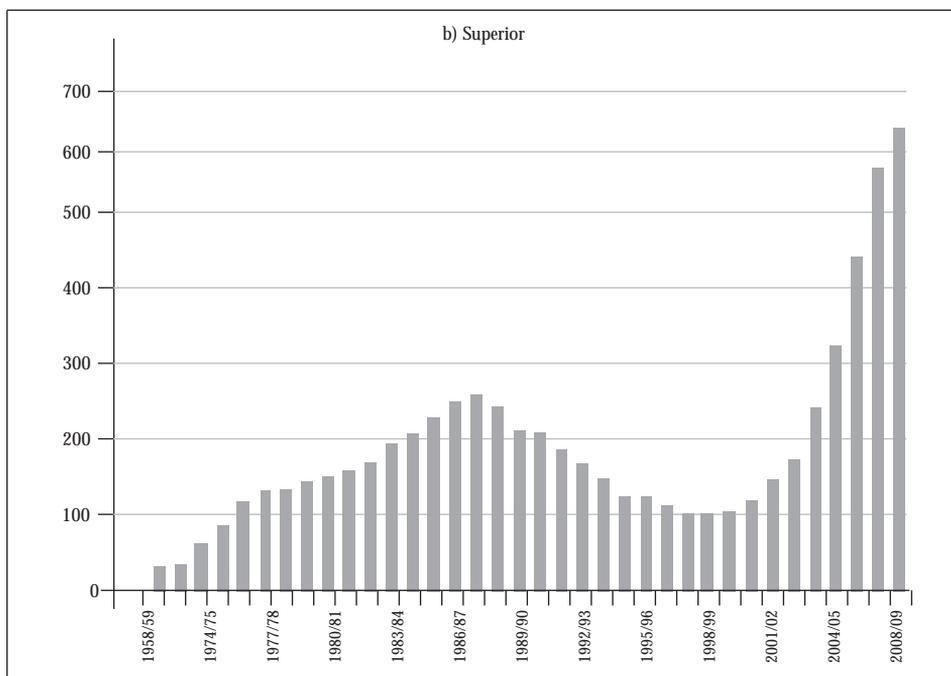
de poco más de los 100.000 matrículas a más de 600.000 en el curso académico 2007-2008, de los cuales se graduaron más de 70.000 estudiantes (OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA, 2009:11-12).



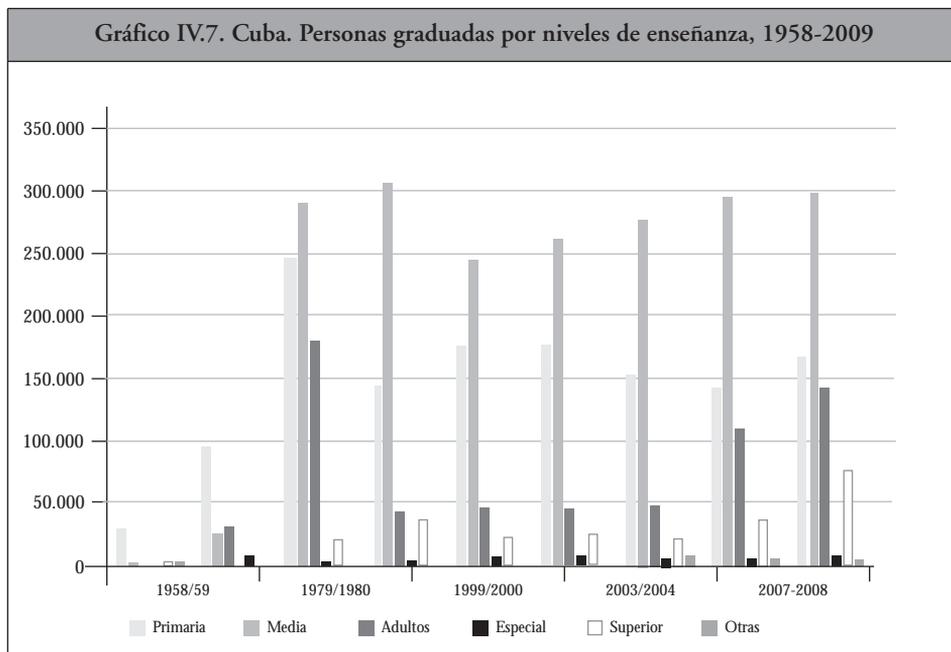


Fuente: OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA (2009:164).

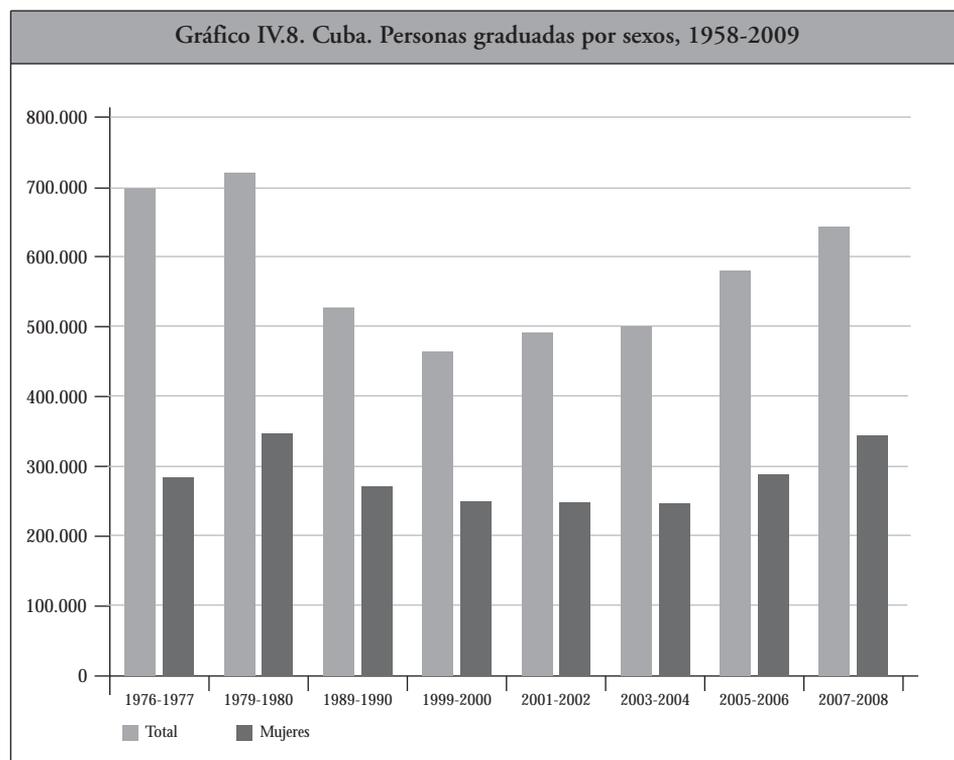




Fuente: OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA (2009:164).



Fuente: OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA (2009:167).



Fuente: OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA (2009:167).

En los últimos años ha ido ganando importancia paulatina la actividad de postgrado en la educación superior debido a que el país cuenta con más de medio millón de graduaciones universitarias que necesitan atención para garantizar su actualización continua. Las variantes que adopta el postgrado son cursos, entrenamientos, estudios, diplomado, especialidad, maestría y doctorado.

Igualmente cobran cada vez más relevancia la actividad científica e investigadora, aunque su vínculo con la producción y los servicios está aún por debajo de las potencialidades existentes, y ésta es una dirección que demanda mayores avances para contribuir a la acelerada aplicación de los resultados científicos y técnicos. Lo antes expuesto se vincula con la necesidad de continuar reforzando la integración docencia-investigación-actividad laboral en la formación de los estudiantes y el desarrollo del trabajo transdisciplinario, que son dos premisas para el perfeccionamiento de los planes de estudio que requiere el graduado del próximo siglo (ÁLVAREZ, 1997:135).

Paralelamente a la enseñanza de menores y jóvenes, la educación de personas adultas ha jugado también un papel importante en el sistema educativo logrando, en 1980, la escolarización de todos los trabajadores y amas de casas con sexto grado, y en el año 2008 de

una buena parte con el noveno grado; que dan entrada al estudio de la enseñanza técnica y profesional.

La educación de personas adultas que hasta el año 1959 se reducía a 304 escuelas nocturnas en todo el país, atendidas por 1.369 enseñantes, con un número de matriculas de 27.965, integrada fundamentalmente por adolescentes que procedían de escuelas primarias con interés en elevar su nivel escolar cuyos planes de estudios y métodos de enseñanza no respondían a las necesidades de la población adulta. A partir del curso escolar 2000-2001 se introduce un nuevo Programa dirigido a jóvenes de 18 a 30 años desvinculados del estudio y el trabajo, y en el curso 2008-2009 la educación de personas adultas alcanzó un número de matrícula de 373.229 donde el 73,8 por ciento se encuentra en las denominadas Facultades Obrero Campesinas con el objetivo de alcanzar el 12 grado. (OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICAS DE CUBA, 2009:10)

Aunque se han preservado los principales logros educacionales de los últimos años, la calidad del proceso docente educativo se ha visto afectada debido a la difícil situación económica que se inicia en 1989, especialmente por la reducción de inversiones en el sector, el insuficiente mantenimiento, la escasez de medios materiales y equipos para la enseñanza, la obsolescencia de talleres y maquinarias para el subsistema tecnológico, la falta de actualización sistemática de la bibliografía y la información internacional; las dificultades para completar los requerimientos informáticos, las limitaciones para impresión y edición de literatura especializada, etc. Los planes educacionales no han estado exentos de errores e insuficiencias, pero han logrado resultados objetivos que sitúan al país en una decorosa posición mundial por sus índices de alfabetización, docentes per cápita, grado de escolarización y proporción de profesionales y técnicos, entre otros.

Sin embargo, quienes conocen el sistema educativo señalan que se debe poner el énfasis en el perfeccionamiento de los aspectos cualitativos del sistema, a través de la modernización continua de los planes y programas de estudios, en correspondencia con las necesidades del progreso científico-técnico; en la mejora de capacidades del personal docente; la transformación de los métodos de enseñanza para favorecer cada vez más el debate y la reflexión crítica, el desarrollo de la creatividad y de habilidades prácticas.

4.5. Las iniciativas adoptadas, en los últimos años, en el proceso de descentralización política y administrativa

Con la revolución se comenzaron a elaborar las bases para una nueva división política administrativa que culminó en 1976 con el diseño actual que contempla 14 provincias⁵⁷, un municipio especial (Ciudad de La Habana), y 169 municipios, entre los que se incluyen 15 de la Ciudad de La Habana. A partir de entonces, el proceso de descentralización en Cuba ha conocido tres etapas diferentes.

⁵⁷ Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Ciego de Ávila, Villa Clara, Cienfuegos, Camaguey, Sancti Espiritu, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.

La primera etapa se extiende hasta la década de los noventa, cuando comienza la profunda crisis económica, y se caracteriza por el hecho de que tanto las provincias como los municipios ganaron relevancia económica al comenzar a administrar unidades que hasta entonces eran atendidas por los Organismos Centrales del Estado. Al mismo tiempo se constituyeron los Órganos del Poder Popular (Asamblea Nacional del Poder Popular, Consejo de Estado, Consejo de Ministros y Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular), que contribuyeron a fortalecer sus funciones y capacidades, dando comienzo a un proceso de institucionalización del sistema político cubano haciéndolo más moderno, descentralizado y democrático, y dotándolo de nuevos mecanismos de participación y legitimación donde los municipios se convierten en los nuevos pivotes (GUZÓN, 2004:10). La relativamente buena situación económica, fruto de la inserción de Cuba en el sistema económico socialista internacional, permitió que los programas nacionales, planificados de manera centralizada, dieran respuesta, en términos generales, a las necesidades básicas requeridas por la población.

La segunda etapa se extiende a lo largo de la década de los noventa y los primeros años de la década posterior. Fue un período de profunda crisis económica, como consecuencia de la desaparición del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo impuesto por los sucesivos gobiernos de los EE. UU. Todo ello provocó una drástica reducción de los recursos disponibles, que obligó a iniciar las necesarias transformaciones del funcionamiento socioeconómico para hacer frente a las nuevas condiciones internacionales y nacionales surgidas con la globalización económica.

Esta reducción de los recursos centrales tuvo un impacto muy severo en el ámbito de lo local, ya que se carecía de estrategias de desarrollo local donde identificar las prioridades, además de evidenciarse una debilidad en la preparación de los cuadros caracterizada por el desconocimiento sobre cuál debiera ser el grado de exigencia a personas funcionarias y técnicas y cómo controlar su efectividad (GUZÓN, 2004:11).

Uno de los cambios más significativos y novedosos de este período fue la creación de los Consejos Populares⁵⁸, en un intento de acercar y de comprometer más a la población en el proceso de gestión, para que tomara conciencia de una mayor responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades, algo que había recaído hasta entonces de manera exclusiva en el Estado. Se les asigna un papel de gran importancia para descentralizar las estructu-

⁵⁸ Es un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo, investido de la alta autoridad para el desempeño de sus funciones, que se crea en ciudades, barrios, poblados y zonas rurales. Comprende una demarcación territorial dada conformada, como mínimo, por cinco circunscripciones, apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores de su área de acción. El Consejo Popular no constituye una instancia intermedia a los fines de la división política-administrativa y sin disponer de estructuras administrativas subordinadas, ejerce las atribuciones y funciones que le otorgan la Constitución y las leyes, con la participación activa del pueblo en interés de la comunidad y de toda la sociedad; representa a la demarcación donde actúa y es a la vez representante de los órganos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional, ante la población, las instituciones y entidades radicadas en ella. (*Ley No. 91 De los Consejos Populares de 13 de julio del 2000, publicada en la Gaceta Oficial de la República, edición extraordinaria No. 6 de 25 de julio del 2000*).

ras administrativas relacionadas con actividades como el comercio, la gastronomía, la distribución de agua, los servicios comunales y la agricultura.

Los Consejos Populares, tras la reforma constitucional de 1992, en tanto estructuras de coordinación, se extienden en todo el país⁵⁹ y están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones porque representan a la demarcación en el que actúan y, a la vez, son representantes de los Órganos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional. En este sentido, los Consejos Populares representan potencialmente un recurso válido para el desarrollo de la gestión local y para el estímulo de formas participativas eminentemente de base, pero no constituyen aún una experiencia consolidada y su funcionamiento se ha visto limitado por una serie de obstáculos de orden político normativo e institucional.

En la tercera etapa, que abarca los últimos cinco años, se observan ciertas tendencias hacia el regreso a la centralización, que se explica por la necesidad de hacer un uso más eficiente de unos recursos muy escasos, fruto de la persistencia de serios problemas económicos agravados por los constantes ciclones que atraviesan la isla, la persistente sequía que azota a varias regiones del país y la crisis energética por el encarecimiento de los precios del petróleo, todo ello en un contexto de permanencia del bloqueo económico. Sin embargo, a pesar de este proceso, el país cuenta con suficientes recursos endógenos para potenciar las economías locales. Si los gobiernos locales dispusieran de mayor nivel de autonomía en la aprobación y distribución del presupuesto, la movilización de recursos financieros y la ejecución de las inversiones, se lograría que sus potencialidades se llevaran a la práctica con mayor eficiencia y así satisfacer mejor las demandas de la población.

4.6. Una apuesta decidida por la aplicación y fortalecimiento del Desarrollo Humano Local

A pesar de lo señalado referente a la deficiente comprensión, tanto en los ámbitos políticos como institucionales, del verdadero significado y las implicaciones del desarrollo local, el gobierno cubano concedió, en la segunda mitad de la década de los noventa, un apoyo decidido a la revalorización de lo local⁶⁰ e hizo una apuesta decidida por el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL).

Son muchos los factores que condujeron a esta decisión, como señala CAÑO (2004:163). El énfasis en lo local en la década de los 90 en Cuba es el resultado de la interrelación de un conjunto de procesos y condicionamientos internos como: la descen-

⁵⁹ En 1992 existían en el país más de 300 Consejos Populares, de ellos 93 en Ciudad Habana (105 en 1998), que cubren áreas de un promedio de 20.000 habitantes. La experiencia de los Consejos Populares se ha extendido progresivamente a todos los territorios, multiplicándose la cifra de los hoy existentes. En 1995, funcionaban 14.229 circunscripciones, de las cuales 14.113 estaban agrupadas en Consejos.

⁶⁰ Una de las resoluciones del V Congreso del PC de Cuba muestra esta voluntad de dar más valor e importancia a lo local al asignar a la economía territorial un papel cada vez más activo en la búsqueda e instrumentación de soluciones relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio. Ver *Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba*, p 23

tralización de funciones del aparato estatal; la reducción de recursos financieros del Estado para atender necesidades sociales; la complejización del tejido social, de sus condiciones de vida y de las relaciones sociales; la construcción de la subjetividad, el auge del individualismo, la apatía y la indiferencia, y la legitimación de manifestaciones de indisciplina social; el proceso de polarización, en comparación a etapas precedentes de la revolución (excepto la década de los sesenta); la manifestación de los intereses y necesidades de creciente diversidad de grupos sociales; la potenciación de la esfera productiva; y, la convivencia en los espacios locales de un número creciente de grupos sociales.

Es en este contexto de cambios y dentro del proceso de descentralización política y administrativa, donde se inserta el acuerdo firmado entre el Gobierno cubano y el PDHL del PNUD para apoyar el desarrollo local. Este acuerdo es un marco de referencia que permite la articulación y la armonización de la cooperación internacional que opera en Cuba apoyando el desarrollo local y la descentralización. El PDHL ha desarrollado una metodología de trabajo, definida y aprobada conjuntamente por el Gobierno de Cuba y el PNUD, que permite una efectiva descentralización en la toma de decisiones y facilita la acción directa y el intercambio con las organizaciones e instituciones locales cubanas (PDHL, 2007:5).

El PDHL comenzó a funcionar en el país en el año 1999 en dos provincias piloto, Granma y Pinar del Río, y un municipio piloto, Habana Vieja. Después de una evaluación positiva del proceso iniciado en esas dos provincias, el Gobierno acordó solicitar al PNUD que el programa se extendiera a otras provincias del país. En la actualidad trabaja en 8 de las 14 provincias⁶¹ y en 57 municipios de los 169 existentes.

A lo largo de estos diez años han participado en el PDHL 10 agencias del sistema de Naciones Unidas y 7 países y se han desarrollado más de 900 iniciativas o proyectos locales y nacionales producto del intercambio de experiencias y conocimientos. Esta actividad ha movilizado recursos de 26 ONG, 12 universidades, la cooperación bilateral de 6 países y más de 300 actores sociales y económicos (asociaciones, empresas, cámaras de comercio, cooperativas sociales, centros de estudios y fundaciones) de 200 gobiernos locales europeos, canadienses y latinoamericanos que participan en el Programa (PNUD, HEGO A; 2008:61).

Los objetivos identificados para esta primera etapa del PDHL/Cuba, tal como consta en el documento del proyecto original, eran apoyar la innovación de procesos prioritarios para el país, como la descentralización técnico administrativa y el desarrollo de la economía local y la sostenibilidad, cobertura y calidad de los servicios locales. Asimismo, buscaba propiciar a los diferentes actores de cooperación internacional un mecanismo que favoreciera el incremento y consolidación de una acción coordinada capaz de generar el impacto de procesos articulados y complejos como los mencionados.

⁶¹ Las provincias orientales de Holguín, Granma, Las Tunas, Guantánamo, y Santiago de Cuba; las provincias de Pinar del Río, Sancti Espiritu y Cienfuegos; y el municipio de La Habana Vieja.

Por lo que respecta a la provincia de Holguín, es en 2002 cuando se comienza a ejecutar el PDHL con un enfoque integral para apoyar los esfuerzos de este territorio por llevar adelante su desarrollo sustentable. El PDHL/Holguín apoya las estrategias de desarrollo locales y desempeña un papel sinérgico con otras acciones de la cooperación internacional que se ejecutan afrontando temáticas que necesitan establecer procesos articulados para su solución.

El PDHL en el territorio tiene como propósito reforzar las capacidades de desarrollo y las capacidades de apropiación local, así como generar avances en las esferas de la descentralización técnico-administrativa, de la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios territoriales locales y del desarrollo de la economía local, teniendo como ejes transversales la igualdad de géneros, el medioambiente y el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos.

4.7. Adopción de políticas de mejoramiento de capacidades empresariales en empresas estatales y mixtas

Otra de las fortalezas en el terreno de las políticas internas tiene que ver con las referidas a la mejora de las capacidades empresariales. En cumplimiento de la Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, a través del Decreto Ley No. 187 de 1998 se pusieron en vigor las Bases Generales del Perfeccionamiento Empresarial, cuyo objetivo fundamental es incrementar al máximo la eficiencia y la competitividad, promoviendo la condiciones necesarias para elevar la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad de dirigentes y trabajadores. Ello exige tener la capacidad de adoptar, en cada momento, las prácticas, los métodos y las técnicas que mejor satisfagan los requerimientos y que tengan en cuenta las circunstancias y exigencias concretas del entorno, así como la idiosincrasia de la empresa (ALHAMA, ALONSO y CUEVAS, 2001:1-2).

Después de varios años de implantación en diferentes empresas de todo el país, y dada la experiencia acumulada en este tiempo, este plan de perfeccionamiento empresarial se actualizó en agosto del 2007 –por el Decreto-Ley No. 252–, planteando un cambio profundo en su organización interna para una mejor gestión integral y lograr una mayor eficiencia. Para liderar el proceso de implantación del Sistema de Dirección y Gestión (SDG) en el sistema empresarial del Estado, se creó el Grupo Gubernamental de Perfeccionamiento Empresarial. Y para organizar, dirigir y controlar la marcha del proceso de Perfeccionamiento Empresarial en las provincias, se crearon los grupos provinciales de Perfeccionamiento Empresarial –GPPE– (CRUZ, 2009:5).

Con la aplicación del sistema de perfeccionamiento empresarial se percibe una actitud favorable a los cambios y el aprendizaje, que se ha traducido en el aumento de los intercambios y la asistencia técnica de la cooperación internacional hacia mujeres y hombres profesionales cubanos, en el sector de la reconversión agroindustrial por ejemplo. Eso denota interés y apertura a conocer nuevas formas de gestión empresarial, a pesar de man-

tener y reforzar un sistema económico centralizado. Sin embargo, el perfeccionamiento empresarial debe ir mucho más allá de soluciones tecno-estructurales más o menos formales. Implica rediseñar, reorganizar, transformar y promover cambios en la cultura de trabajo, en los estilos de autoridad, en el modo de participación, en la relación dirigente-dirigido, y en las políticas y sistemas de gestión de los recursos humanos. Se trata de crear espacios reales y efectivos, al margen de discursos y documentos oficiales. Para ello es imprescindible reducir no sólo las resistencias naturales sino otorgar las facultades que permitan ejercer la autonomía empresarial (CRUZ, 2009:4).

4.8. El compromiso del gobierno cubano por la no discriminación de la mujer y la equidad de género

Por último, hay que destacar el compromiso institucional del Gobierno cubano en afrontar las discriminaciones de género y lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres. Esta disposición y voluntad política se manifiesta, entre otras cosas, en los siguientes puntos.

En primer lugar, la incorporación al marco político-jurídico de la Constitución de la República de Cuba⁶² y del Código de Familia de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el plano político, económico, social, cultural y familiar; así como el reconocimiento de derechos como el divorcio, el aborto y la necesidad de consentimiento de los cónyuges para temas relacionados con la propiedad de los bienes, entre otros temas clave en el logro de relaciones más equitativas entre mujeres y hombres.

En segundo lugar, la firma por parte de Cuba, y la posterior ratificación, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)⁶³. Cuba reconoce los acuerdos de la Cumbre de Beijing como ley y hace el seguimiento de su cumplimiento a través de la Federación de Mujeres Cubanas. En este sentido, existen las bases y la voluntad para comenzar un proceso de desarrollo local equitativo e incluyente que tenga en cuenta de manera más explícita las necesidades tanto prácticas como estratégicas de mujeres y hombres que puedan participar en el proceso.

5. Los resultados del programa de Desarrollo Humano Local en la reconversión azucarera

5.1. Introducción

Esta investigación ha dedicado especial interés, como se ha señalado en la introducción de este capítulo, en estudiar las relaciones entre los programas de Desarrollo Humano Local y los cambios en: las capacidades individuales y colectivas en los espacios sometidos

⁶² Ver *Constitución Política de la República de Cuba*. Art 44. Disponible en: www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm

⁶³ Ver *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Quinto y Sexto Informes combinados*. Diciembre 2004. Disponible en: Cuba en el CEDAW. www.mujeres.cubaweb.cu/cedaw/texto/01.html

dos a la reconversión; los procesos de cambio de los liderazgos individuales y colectivos o institucionales; los niveles de participación de hombres y mujeres en los cambios que se están produciendo en la reconversión azucarera; así como en los avances y dificultades para un mayor empoderamiento de las mujeres y una mayor equidad de género.

5.2. Las políticas de Desarrollo Humano Local y las capacidades individuales y colectivas

El PDHL que se ejecuta en Holguín tiene como propósito crear, desarrollar y reforzar las capacidades de apropiación local, así como generar avances en las esferas de la descentralización técnico-administrativa, de la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios territoriales locales y del desarrollo de la economía local, teniendo como ejes transversales la igualdad de géneros, el medioambiente y el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos (PNUD, HEGOA; 2008:24).

La investigación ha buscado las principales iniciativas adoptadas por el PDHL, dentro de la reconversión del sector azucarero, que mejor han contribuido a ese propósito de crear y desarrollar capacidades de apropiación local de las personas e instituciones, afectadas por la crisis económica y las políticas de la reconversión. Del estudio realizado se puede concluir lo siguiente.

a. Aspectos relativos a los cambios en los niveles de formación y capacitación de las personas que participan en los programas de Desarrollo Humano Local en la reconversión

Se considera, en términos generales, que a lo largo del proceso de reconversión azucarera se han mejorado los niveles de formación y capacitación, de hombres y de mujeres, aunque no en las mismas materias para unos y otras. Ello ha sido fruto de diversas iniciativas formativas, unas incluidas dentro de los PDHL y otras en el marco de instituciones descentralizadas y de ámbito nacional.

Entre las primeras destaca el Diploma Formación de Gestores para el Proceso de Reconversión Agroindustrial en el Contexto del Desarrollo Humano Local, del que se han celebrado cuatro ediciones desde 2004, con el apoyo del Programa Universidades⁶⁴. Se ha impartido en la Universidad de Holguín, teniendo como alumnado a personas implicadas, en algún grado, en sus territorios en procesos de desarrollo local. La oferta se amplió territorialmente, invitando a participar a personas de otras provincias donde el PDHL tiene pro-

⁶⁴ El Programa Universidades es un espacio de reflexión nacional intersectorial para facilitar la articulación de las prácticas representadas por los proyectos del PDHL Cuba en el ámbito de la conceptualización, análisis y sistematización de los resultados de los mismos con el fin de proporcionar a las autoridades nacionales elementos útiles para valorar la oportunidad de ampliación y replicación en otras áreas geográficas del país. Esta iniciativa promueve además formación a los actores locales por el medio de cursos en la Universidad de La Habana y en las Universidades Provinciales.

⁶⁵ En las siguientes ediciones se fue reduciendo la presencia de personas de otras provincias, ya que era muy difícil hacer el seguimiento de la formación. En la cuarta y última edición, curso 2007-08, se priorizaron personas de municipios participantes en la Estrategia Vasca-Cubana de colaboración, que se encuentran en cuatro provincias orientales: Cacocum de Holguín, Jobabo de Las Tunas, Los Reynaldos de Santiago, y Tames y El Salvador de Guantánamo.

gramas, como Pinar del Río, Camaguey, Sancti Spiritus, y las cinco provincias orientales⁶⁵. A lo largo de estas cuatro ediciones, han culminado el diploma un total de de 110 personas, 57 mujeres y 53 hombres, que han presentando sus proyectos finales o tesinas.

El Diploma ha contribuido a dos objetivos fundamentales:

1. En primer lugar, ha permitido introducir paulatinamente los contenidos de los nuevos enfoques sobre el desarrollo (el desarrollo humano, por un lado, y todo lo referente al desarrollo sostenible, desarrollo endógeno, desarrollo regional y desarrollo local, por otro). Esta temática era bastante desconocida por el alumnado asistente y ha proporcionado una herramienta fundamental para comprender las bases conceptuales sobre las que se asientan los PDHL aplicados en su entorno.
2. Por otra, la adquisición de herramientas técnicas específicas para planificar y gestionar las nuevas iniciativas de desarrollo económico y productivo provenientes tanto de las iniciativas del país como, sobre todo, de la colaboración internacional. Este tipo de capacidades están en la línea con lo que el PNUD llama adquisición de capacidades técnicas, es decir, la adquisición de conocimientos y experiencia concreta en determinadas áreas específicas (PNUD, 2008:8).

Uno de los elementos destacables en la evolución y al desarrollo del Diploma es su paulatina adecuación a las necesidades locales y regionales, desde una triple vertiente:

- a. Primero, la adecuación de los contenidos⁶⁶ a las necesidades de aprendizaje de la reconversión azucarera. En este sentido, se constata una clara mejoría en la temática contemplada en el programa docente de la cuarta y última edición, donde se puede observar una mayor especialización en la gestión de proyectos productivos y en la gestión empresarial para apoyar el desarrollo local, que ha sido muy adecuada para dotar al alumnado de un instrumental de planificación y gestión mas acorde con sus necesidades.

Los programas docentes de las ediciones anteriores, con ser de sumo interés⁶⁷, tenían un contenido demasiado generalista que no proporcionaban los conocimientos y destrezas necesarios para asumir responsabilidades directas en el diseño, elaboración, presentación, gestión y evaluación de proyectos productivos. Es decir, no respondían al objetivo inicial de los cursos formativos de formar gestores y gestoras de iniciativas de reconversión.

- b. Segundo, una selección más rigurosa de las personas que se aceptaban en los cursos. Más allá de la alta y creciente demanda para participar en el Diploma, se dio prioridad a las personas y entidades que trabajaban en el desarrollo de iniciativas socioe-

⁶⁶ Se contó con un programa y un profesorado perteneciente a entidades como Mundukide, Hegoa, y Centros de Estudio de la Universidad de Holguín como CEAAR, CEGEM y CECI.

⁶⁷ Como se puede observar en las evaluaciones realizadas por el alumnado: ver UNIVERSITAT EN CUBA. *Sistematización de las experiencias de cuatro cursos diplomados con la coordinación de Universitat/Cuba, PNUD-PDHL/Cuba, 2003-2005.* pp 36-38

conómicas. Eso implicó una selección más rigurosa del alumnado, que debía estar directamente vinculado a los proyectos de reconversión presentados a las convocatorias de subvenciones del Gobierno Vasco⁶⁸.

La falta de vinculación directa, en algunos casos, de las personas a los sectores productivos en reconversión, supuso que el proceso de aprendizaje no tuviera la deseada continuidad en la implementación de iniciativas productivas. Con ello, poco a poco se iba perdiendo la vinculación con los objetivos inicialmente previstos. Además, la falta de esa vinculación, no sólo impedía el logro de la titulación, sino que hacía muy difícil el seguimiento de las personas egresadas tanto por la universidad como por sus propias instituciones, de modo que no podía evaluarse el grado de utilización de los conocimientos adquiridos⁶⁹.

- c. Tercero, se ha logrado una mejor adecuación de las tesinas a los planes de desarrollo empresarial de los proyectos en marcha. Así, una vez finalizada la fase formativa, las personas egresadas retornan a sus municipios y son capaces de poner en práctica los conocimientos adquiridos en el diploma en la gestión del proyecto respectivo. Esta recomendación sobre la necesidad de una mejor adecuación ya se planteaba en la evaluación realizada por Universitas (PNUD/PDHL CUBA; 2006:34-37).

Sin embargo, se constata la necesidad de una mayor adecuación de la formación a las necesidades endógenas de lo local, tanto en los contenidos de las materias como en la selección y capacitación de las nuevas personas que asuman cargos de responsabilidad y liderazgo en las empresas y en las comunidades. Esta formación debe ir dirigida especialmente a personas jóvenes egresadas de la Universidad sobre quienes debe recaer la responsabilidad de llevar adelante los nuevos proyectos e iniciativas socioeconómicas, o para liderar las iniciativas que actualmente tienen financiación y que deben ponerse en marcha. Son personas con capacidad en su sector que necesitan un reciclaje ante los nuevos retos de la gestión productiva y empresarial.

Hay que potenciar, por otra parte, la formación de formadores/as en desarrollo local en los propios municipios, descentralizar esta formación para que repliquen directamente los conocimientos y experiencias al personal técnico local y, fundamentalmente, a jóvenes que pueden incorporarse en su municipio al trabajo en estas iniciativas socioproductivas. Y todo ello con la potenciación de los propios recursos endógenos de la región, ya que la Universidad de Holguín y las Sedes Universitarias Municipales (SUM) cuentan con recursos humanos y la experiencia necesaria en gestión empresarial, estudios de género y soberanía alimentaria.

⁶⁸ Inicialmente, no estaban del todo claros los criterios a utilizar y se combinaban algunos de carácter más profesional con otros relativos al cumplimiento de cuotas entre ministerios, instituciones, municipalidades, etc. Algo, por otra parte, comprensible por la gran demanda existente debido a la buena actitud de las personas hacia la mejora profesional y personal en los temas relacionados con el Desarrollo Humano Local y la agroindustria azucarera.

⁶⁹ Este seguimiento pormenorizado solamente se ha podido realizar en el caso de las dos últimas ediciones, con aquellos alumnos y alumnas de Maceo y de Frank País que se mantienen vinculados a los proyectos financiados por Hegoa, y a aquellas personas que se han incorporado al Núcleo de Mundukide.

Se señala, así mismo, la existencia de dificultades en la hora de aplicar los conocimientos adquiridos. Es decir, la posibilidad y la oportunidad de poder llevar a la práctica los conocimientos adquiridos a lo largo de los numerosos planes de formación. De alguna medida, se tiene la percepción de la existencia de una abundante formación pero pocas oportunidades de ponerlo en práctica.

Por último, se demanda la necesidad de sistematizar las experiencias, ya que con ello se facilita aprender de las experiencias de intervención en una realidad social, conocer lo que se ha realizado, analizar y reconocer los errores y los aciertos, las fortalezas, las debilidades y las oportunidades, para generar nuevos conocimientos al servicio de la transformación social.

Otra de las iniciativas en el campo de la formación dentro del PDHL son los Talleres sobre Género y Desarrollo cuyo objetivo es disponer de herramientas conceptuales y metodológicas para el trabajo en los proyectos de desarrollo local que contemplen la perspectiva de género, identificando los elementos principales que conforman el sistema sexo-género sobre la base de un marco teórico útil para el análisis de las relaciones de desigualdad, facilitando y orientando, así, la incorporación y la transversalización del enfoque de género en los proyectos de desarrollo local.

Un aspecto importante a destacar de este tipo de formación es que ha mostrado la necesidad de revisar el enfoque de género que se estaba aplicando en los proyectos de desarrollo para reorientarlos hacia el enfoque de Género en Desarrollo. En este sentido, se señala también, que desde la Federación de Mujeres Cubanas, más allá del esfuerzo realizado para cumplir con los compromisos de la Conferencia de Beijing, no se acaba de dar el paso de trascender del enfoque Mujeres en Desarrollo a un enfoque de Género en Desarrollo.

Por último, otra de las iniciativas externas al PDHL, pero estrechamente relacionadas con el proceso de aprendizaje y formación en desarrollo económico local, es el *Programa de intraemprendizaje de la Fundación Mundukide*, en apoyo a la generación de iniciativas económico-productivas en los ámbitos de la soberanía alimentaria y la reestructuración azucarera. Se trata de crear una metodología efectiva y ajustada al contexto económico cubano, aportando formación en gestión empresarial cooperativa y asistencia técnica a los proyectos. Para ello se selecciona a personas con actitudes y capacidades para romper inercias e introducir innovaciones, y se crea un primer «núcleo piloto», en el Oriente cubano, al que ya se ha incorporado el primer equipo, de seis emprendedores y dos emprendedoras, formado por el programa. Al tiempo que cada uno desarrolla su nueva actividad, localizada siempre en una empresa ya existente, está colaborando con el equipo docente en la preparación de las siguientes promociones.

A fecha de este estudio, veintiún personas del segundo núcleo están presentando los proyectos finales y se ha comenzado con el proceso de selección del alumnado que se formará en la tercera promoción. Los componentes de este «núcleo piloto» participan en la selección de personal, capacitación y tutorización de los nuevos proyectos emprendedores.

Esta formación realizada vía Diplomado con Hegoa y posteriormente a través del Núcleo con Mundukide se estima que está logrando en buena medida la capacitación expresa de algunas personas que lideran procesos productivos en el marco de la Estrategia vasca-cubana, abarcando los municipios priorizados. El Núcleo prevé continuar con esta capacitación intensiva y con el seguimiento de los proyectos que cada persona lidera. Prevé cada año incrementar la oferta docente a nuevas personas emprendedoras. Los temas que se tratan son los mismos que se trataban en la última edición del Diplomado orientado a la gestión de empresas, cooperativas e iniciativas empresariales en el marco del desarrollo local en un territorio.

b. Aspectos relacionados con las capacidades colectivas y de liderazgo de las organizaciones que participan en los programas de Desarrollo Humano Local en la reconversión

La mayoría de los análisis relacionados con las capacidades para el desarrollo han prestado poca atención a las cuestiones relativas al liderazgo y se han centrado más en el desarrollo de habilidades y destrezas, de modo que siguen sin comprenderse bien las relaciones entre el liderazgo, las capacidades y el desarrollo (BASER y MORGAN, 2008:82).

Existe una gran diversidad de contextos, estilos y resultados de liderazgo, pero es cada vez más relevante la creación y potenciación de liderazgos tanto personales, pero sobre todo institucionales, y de ahí el interés de su consideración a la hora del diseño y la ejecución de los programas de Desarrollo Humano Local. De la investigación realizada se pueden extraer algunas conclusiones relativas a los liderazgos en los programas de reconversión de la agroindustria azucarera en Holguín:

1. En primer lugar, se percibe la falta de una política clara de creación y fortalecimiento de liderazgo. Hay conciencia de la necesidad de crear estas capacidades de liderazgo de las instituciones que trabajan en la reconversión, pero hay una carencia de planes específicos para su fortalecimiento. Es necesario buscar líderes reales en todos los sectores, y se demanda que, desde los programas de desarrollo local, se pueda incentivar la formación de personas que lideren las instituciones y las organizaciones. En el caso de Maceo, se considera que el PDHL provincial no se ha apropiado de este modelo potenciador del liderazgo institucional, y lo que se ha hecho es aprovechar las capacidades que tiene el territorio para ejecutar proyectos de la manera más urgente.

Se considera que existen estilos de liderazgo poco adecuados y que no se fomentan verdaderos cambios en este tipo de liderazgo. En muchas ocasiones se basan en actitudes de aceptación y seguimiento ciego de las orientaciones que vienen de los estamentos centrales, sin mostrar el necesario espíritu crítico, aunque siempre constructivo, para mejorar las cosas; se busca más la aprobación de lo institucional que proponer y defender las necesidades y requerimientos del colectivo.

Frente a ello se reivindica un liderazgo de nuevo tipo, que surge desde abajo, con capacidad para ilusionar, incentivar, comprometer, y organizar las capacidades y recursos que existen en las municipalidades e instituciones. Personas con espíritu de co-

munidad, de compromiso con la comunidad y con el país, con voluntad de inclusión a hombres y a mujeres; líderes naturales de sus comunidades. Un liderazgo con mentalidad estratégica, que comprenda el interés y se comprometa con el desarrollo de la capacidad como un fin en sí mismo; y como medio para contribuir a crear y fortalecer las instituciones y organizaciones que se precisan para progresar, para poder adaptarse a las necesidades y desafíos.

2. Sin embargo, también se puede constatar, en algunos casos, un cambio sustancial a la hora de comprender lo que significa el desarrollo local. En algunos de los espacios de la reconversión, como es el caso de la Empresa Agropecuaria Antonio Maceo de Cacocum, se manifiesta con claridad esa necesidad de cambiar, de asumir desde lo endógeno los cambios necesarios para responder a los retos planteados por la reconversión, que necesita que sean los trabajadores-as, directivas y directivos de las empresas y unidades implicadas, los que de conjunto con los gobiernos locales y demás actores de la comunidad, desarrollen iniciativas que generen a través de los recursos locales nuevos emprendimientos productivos.

El ejemplo más claro de ello es la reciente creación de Departamento de Inversiones y Desarrollo, con el objetivo de diseñar, planificar, ordenar, gestionar y evaluar diferentes iniciativas surgidas desde lo local, desde la propia comunidad. Se puede decir que las capacidades locales se han apropiado de la idea del desarrollo local, de mirar a sus necesidades desde lo interior, de contar con los recursos del territorio para hacer frente a los numerosos problemas que han surgido. Con ello, han tratado de superar la tan arraigada cultura del paternalismo y del asistencialismo existente en la sociedad cubana.

Se ha fortalecido el liderazgo, y la población está observando a la empresa como una institución capaz de ofrecer soluciones. Este liderazgo se ha ganado, así mismo, en otras áreas como salud, deporte, cultura, etc., un liderazgo salido del propio territorio. De alguna medida se puede decir que se ha ganado en empoderamiento, que ha alcanzado también a las mujeres, que dirigen más del 50% de las instituciones y dos carreras de la Sede Universitaria Municipal (SUM). Una de las razones principales de esta mejora radica en los planes de formación aplicados y en el compromiso de la población en el aprendizaje a través de la SUM, que comenzó con Psicología y Derecho y que se ha ampliado hasta siete carreras con más de 500 estudiantes, fundamentalmente en carreras agropecuarias.

Este tipo de actitudes y formas de proceder, surgidas desde lo local y pensando en lo local, es lo que ha hecho ganar en credibilidad frente a la población de sus comunidades y frente a las instituciones centrales y regionales de Cuba, así como de las instituciones internacionales de cooperación, que han percibido claramente estos cambios y han depositado su confianza en el resultado de los proyectos de colaboración que se ejecutan en Cacocún.

Sin embargo, no se pueden obviar la existencia de algunos problemas y dificultades. Una primera es que este dinamismo se sustenta, en muchos casos, en la voluntarie-

dad y en la actitud personal de entrega y dedicación total de las personas que han asumido su dirección. Este tipo de funcionamientos, basados, sobre todo en actitudes personales, con ser importantes, no dejan de generar problemas si ello no se complementa con una buena organización o planificación, que persiga asignar responsabilidades, y en saber delegar en nuevas personas que las vayan asumiendo, de modo que el resultado final no dependa tanto de la presencia o no de una determinada persona sino del funcionamiento institucional.

Esta es una cuestión, además, que requiere una especial atención en un contexto en el que los cambios en las responsabilidades vienen determinados y acordados por instancias centrales que no siempre tienen en cuenta las necesidades locales y se mueven por criterios y prioridades de otro tipo. Es preciso por ello que, en aras a garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de los proyectos, el fortalecimiento de estas instituciones no recaiga fundamentalmente sobre el papel de determinadas personas, sino de una buena organización y planificación que permita hacer frente a cualquier eventualidad de este tipo que puede surgir.

3. En tercer lugar, caben destacar otras iniciativas en el campo de la formación llevadas a cabo por el Ministerio de Agricultura en la Provincia de Holguín, como en el caso de la Unidad de Extensión, Investigación y Capacitación Agropecuaria (UEICA) que es una unidad estatal de ciencia y técnica adscrita a dicho Ministerio, que surge como experiencia piloto en esta provincia de Holguín y atiende las necesidades de los 14 municipios⁷⁰. Las asociaciones técnicas de la agricultura como la ACPA, ACTAF y ANAP que cuentan con programas anuales de formación de recursos humanos que han desarrollado a partir de un proceso plantación estratégica también complementan sus acciones formativas con la UEICA haciendo llegar la formación y el conocimiento a toda la base productiva.

5.3. Las políticas de Desarrollo Humano Local y su contribución a la mejora de los niveles de participación

Desde la óptica del desarrollo local es fundamental la participación de las personas e instituciones en la definición de sus propias estrategias y procesos, ellas deben ser los motores del proceso. Si no se cuenta con la opinión y la participación de las personas e instituciones en los procesos, no existe una apropiación por parte de quienes participan y, por consiguiente, dejan de ser sostenibles por la falta del interés y motivación necesaria.

De la investigación llevada a cabo se han podido sacar algunas conclusiones que pueden identificar los cambios operados en la participación de personas e instituciones en los procesos de desarrollo local y que pueden ser de utilidad en el diseño de futuras políticas:

⁷⁰ La UEICA integra tres áreas de actuación: la investigación en el ámbito agropecuario y sus resultados que son aplicados en la producción; la capacitación a través de postgrados, diplomados, cursos, talleres dirigidos a directivos/as de empresa, especialistas y productores/as; y el extensionismo que se realiza a través de los grupos de extensión que participan directamente en cada municipio con los productores/as a través de programas como, «ferias de diversidad», «intercambio campesino/a-campesino/a», «intercambio extensionista-campesino/a» que sirve como un sistema de aprendizaje y mejoramiento de las técnicas empleadas en la producción.

a. En primer lugar, se constata que han aumentado y mejorado los niveles de participación en todos los niveles, y que hoy en día esa participación se materializa en el número cada vez mayor de iniciativas que surgen desde el territorio y sus instituciones⁷¹. También ha aumentado el nivel de participación de las mujeres, incluso en los niveles de dirección de las instituciones y de organismos, aunque han tenido que pagar el precio de la doble o triple jornada. Se considera que la mujer ha salido del ámbito familiar pero el hombre no ha entrado a ese ámbito, y en este sentido, no ha habido cambios sustanciales en la percepción entre los jóvenes y adultos sobre el trabajo doméstico, reproduciéndose de manera muy evidente los patrones extendidos en la sociedad.

Se considera una necesidad urgente, y todo un reto, comenzar a modificar estereotipos de género en el sector agroindustrial del azúcar, e incorporar a las mujeres a labores productivas y cargos de dirección, así como acercar a los hombres a las tareas domésticas cuya responsabilidad recae, mayoritariamente, en la mujer. A pesar de que ha habido un avance en la promoción y designación de mujeres en cargos de dirección en organismos no tradicionales para las mujeres, aún existen sectores, como el agropecuario y el sector azucarero, donde la representación femenina, tanto en puestos técnicos como en cargos de dirección, todavía es escasa⁷².

b. En segundo lugar, se señala que el diagnóstico participativo es la principal iniciativa y el método más interesante para permitir y facilitar la participación de la gente, de modo que sea la propia población la que identifique sus necesidades y se apropie de los proyectos futuros.

Está suficientemente contrastado en la práctica, que los proyectos y programas presentan, en muchos casos, serias debilidades y dificultades de gestión debido a la falta de apropiación de las instituciones responsables o de sus beneficiarios/as, lo que resta calidad a la gestión y sostenibilidad de los proyectos. En ocasiones se observa que los proyectos se diseñan desde arriba, sin tener en cuenta los intereses y necesidades de la comunidad, lo cual se considera esencial para lograr la sostenibilidad de proyectos de cualquier índole. En numerosas ocasiones, los proyectos se sustentan sobre fuentes de información institucionales o en estadísticas frías que no se contrastan con las necesidades sentidas o percibidas por la comunidad. Por lo general, las propuestas de cooperación para el desarrollo local tienen en cuenta, sobre todo, los problemas y necesidades, y obvian las potencialidades y recursos. Esto, sin duda alguna, suele ser un error, pues si se plantea una acción teniendo en cuenta sólo la necesidad detectada y/o sentida, cabe la posibi-

⁷¹ Por ejemplo, en la Empresa A. Maceo de Cacocún, el plan de producción de la empresa se discute desde abajo con la participación de los trabajadores; se han construido una casa infantil, una potabilizadora de agua y una cocina ecológica, como alternativas surgidas de las comunidades. Hay mayor empoderamiento de las UBPC y la empresa MACEO ante el cambio, ha sido participativo se ha contado con la población, a la hora de hacer los diagnósticos y ha sido una lección aprendida. El aumento en los niveles de participación influye en el resultado del proyecto, y dan opiniones de como podría ser el próximo proyectos, la población en la medida que participa ofrece enseñanzas y lecciones aprendidas.

⁷² En el sector azucarero la fuerza laboral femenina no supera el 20% mientras que los cargos dirección ocupados por mujeres no llegan al 17%. (*Información proporcionada por la Empresa Agropecuaria A. Maceo*).

lidad de que sean identificadas estrategias no viables, ni sostenibles, por falta de capacidad local para llevarlas a cabo.

En el terreno del diagnóstico participativo, cabe destacar algunas iniciativas. En primer lugar, la política adoptada por el PDHL a la hora de elaborar los diagnósticos participativos, donde la propia población beneficiaria aporta las ideas y presenta las necesidades de sus localidades. Inicialmente estos diagnósticos los realizaba el Grupo de Trabajo Provincial (GTP) y el Grupo de Trabajo Municipal (GTM), pero posteriormente se empezó a contar con las comunidades y, actualmente, las líneas directrices se van actualizando periódicamente con el concurso de las propias comunidades.

La programación local participativa se inicia a nivel de Consejo Popular y llega a nivel municipal y provincial. Se utilizan varias metodologías (mapa de riesgos y recursos, lluvia de ideas, árbol de problemas) para lograr el diagnóstico del territorio, sus necesidades y potencialidades. Estos planes integran los diferentes proyectos/acciones formulados localmente, generando las sinergias necesarias entre las instancias de cooperación presentes. Los Planes Locales de Desarrollo Humano se enmarcan y se fortalecen con los Planes Municipales y Provinciales de Ordenamiento Territorial e incluyen las actividades a realizarse con recursos provenientes de instancias locales o nacionales, del programa y de otras fuentes de cooperación internacional, presentes o interesadas en participar en la iniciativa, de otras agencias del sistema de las Naciones Unidas y de la cooperación descentralizada.

Otra de las iniciativas en este campo son los Diagnósticos Participativos con Enfoque de Equidad de Género (GONZÁLEZ y DÍAZ, 2008; VIADERO y RODRÍGUEZ, 2006), que tienen como objetivo reconocer la situación y las causas profundas que generan las desigualdades entre hombres y mujeres, y establecer las recomendaciones pertinentes. Permiten, además, que la construcción del conocimiento se haga con la intervención y opiniones diferenciadas de las personas –según su sexo/género– que tienen que ver con esa situación. Las personas no son vistas como un grupo homogéneo, sino que se reconoce que mujeres y hombres tienen necesidades, percepciones y realidades diferentes según su género/sexo y edad; también hace visibles las relaciones de poder dentro de la comunidad.

- c. Por último, se destaca el papel de la colaboración internacional en la creación de dinámicas participativas, ya que ha aportado cultura participativa y de realización de diagnósticos y sistematizaciones; algo que no existía previamente, no había esa tradición y en su lugar se realizaban caracterizaciones, pero con una visión desde arriba, sin contar con la participación de la base.

5.4. Las políticas de Desarrollo Humano Local y su contribución al empoderamiento de la mujer y a la equidad de género

Uno de los objetivos centrales de las políticas del PDHL/Holguín es el apoyo al fortalecimiento del enfoque de género por medio del desarrollo de iniciativas que permitan la

plena incorporación de la mujer al trabajo y al desempeño de cargos de dirección, así como aumentar las actividades de servicios a la población, fomentando a su vez el empleo para las mujeres.

En este sentido, la investigación trató de conocer si las políticas y acciones implementadas están contribuyendo efectivamente al empoderamiento de las mujeres y a incrementar la equidad de género. Del estudio realizado se puede concluir lo siguiente.

a. La visibilización de las desigualdades de género en la sociedad

Uno de los logros que se constatan en el campo de la equidad de género es una mayor visualización de la existencia y la persistencia de las desigualdades de género en la sociedad cubana y en la provincia de Holguín. Esto tiene que ver con las siguientes cuestiones.

En primer lugar, como se ha señalado en otro momento, por la incorporación al marco político-jurídico de la Constitución Política de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en los planos político, económico, social, cultural y familiar. Igualmente por la adhesión a los tratados internacionales en esta materia, particularmente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

En segundo lugar, el logro de una posición destacada en el Índice de Potenciación de Género, que elabora periódicamente el PNUD, donde ocupa el lugar 26 a nivel mundial. Esto se traduce que los siguientes datos: un 36% de escaños parlamentarios ocupados por mujeres; un 34% de mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas; un 62% en puestos de trabajadoras técnicas y profesionales, y unos ingresos estimados de las mujeres un 45% de los hombres⁷³. Este logro ha tenido consecuencias un tanto contradictorias. Por una parte, ha servido para poner en primer plano las cuestiones relativas al papel de la mujer en la sociedad; pero, por otra, esta buena posición lograda por Cuba comparativamente a otros países de América Latina o del mundo en general, ha servido para justificar la posición actual y ocultar y dificultar los avances necesarios.

En tercer lugar, el papel desempeñado por la Federación de Mujeres Cubanas en la lucha contra la discriminación, y por la igualdad y emancipación de las mujeres. A lo largo de sus casi 50 años de existencia, ha promovido la incorporación de la mujer a la esfera política y laboral.

En cuarto lugar, el papel del sistema educativo en la promoción de los valores de igualdad entre niños y niñas. El principio de coeducación y de la escuela abierta a la diversidad, que se contempla en el Sistema Nacional Educativo, reafirma la aplicación de la coeducación que garantiza a hombres y mujeres el acceso a los centros de formación en todas las especialidades y profesiones. Los programas curriculares y los libros de texto incorporan de forma gradual el enfoque de género, aunque en este último caso con mayor

⁷³ Ver *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente a un mundo dividido*. PNUD.

lentitud debido a las dificultades existentes con los insumos para las nuevas ediciones. Así mismo, el Ministerio de Educación mantiene un convenio con la organización Federación de Mujeres Cubanas para llevar adelante diferentes acciones, entre ellas la investigación y la promoción del enfoque de género en las escuelas.

En el ámbito de la investigación, los estudios de género y desarrollo realizados en Cuba son muy recientes, comenzando a inicios de los noventa. Se relacionan con: los espacios de discusión y debate en talleres y eventos de carácter académico, la institucionalización de una plataforma programática para evaluar y dar seguimiento a los acuerdos de Beijing, la responsabilidad social de la Federación de Mujeres Cubanas, los aportes realizados por la cooperación internacional, en especial con el Programa de Desarrollo Humano Local, la introducción del tema en la formación académica de postgrado en varias universidades del país, y, la institucionalización de los estudios sobre la mujer a partir de la creación de los Centros de Estudio sobre la Mujer y las Casas de Atención a la Mujer y la Familia.

En quinto lugar, la realización de cursos, seminarios y talleres sobre temas de género. En el marco de los proyectos de colaboración que el Instituto Hegoa desarrolla en las provincias de Tunas y Holguín, se pueden mencionar las siguientes acciones tendentes a lograr una mayor equidad en las relaciones entre hombres y mujeres.

En noviembre de 2007 se creó el Grupo de Género en el Centro Nacional de Capacitación Azucarera (CNCA), dentro del marco de la estrategia de género que se había contemplado en el Focad 2006⁷⁴. En los primeros encuentros se trazó un plan de acción para definir las acciones a realizar, entre las que se encuentran: dotar al Grupo con la formación y capacitación necesaria en temas de género, elaborar desde del propio Grupo de Género un diagnóstico sobre las relaciones de género en el Centro Nacional de Capacitación de las Tunas, organizar talleres de capacitación dirigidos a actores involucrados en proyectos de reconversión, incluir la capacitación en temas de género en el programa formativo del Centro y recopilar materiales e información para crear un centro de documentación con temas de género⁷⁵.

Por último, los esfuerzos de identificación que se están realizando, por parte de algunas organizaciones y la Universidad de Holguín (GONZÁLEZ y DÍAZ, 2008), para au-

⁷⁴ Inicialmente se conforma con 6 personas, 3 mujeres y 3 hombres, trabajadores y trabajadoras de la institución, pero hasta la fecha se han ido incorporando más profesorado y personal del centro.

⁷⁵ Una primera iniciativa relevante del Grupo de Género fue organizar el Taller Género y Desarrollo: bases teóricas, herramientas conceptuales y metodológicas para el trabajo en los proyectos de desarrollo local, que se celebró, entre el 18 y 20 de Marzo de 2009, en el Centro Nacional de Capacitación del MINAZ en Majibacoa, Las Tunas. Participaron 34 personas, 19 mujeres y 15 hombres. Hubo una representación de todos los actores locales involucrados en los proyectos de reconversión desarrollados por Hegoa en la provincia de Tunas y Holguín. Se contó con la presencia de la Universidad de Holguín, la Sede Universitaria de Maceo y Majibacoa, el CAI de Maceo y de Frank País, el Grupo de Género del CNCA, el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) de Holguín, ACPA de Tunas además de tres profesoras que imparten temas de género y que están apoyando en la elaboración de diagnósticos y en la creación y capacitación del Grupo de Género.

mentar el nivel de conocimiento y visibilización de las desigualdades de género. En la actualidad, dentro de la estrategia de género del territorio de Maceo, se está realizando un Diagnóstico participativo en el núcleo urbano de Maceo, donde se pretende analizar las causas de las principales brechas de género a través de la aplicación de técnicas cualitativas y cuantitativas. El objetivo principal es conocer las desigualdades existentes en las relaciones de género en la zona urbana correspondiente al Consejo Popular N.º 8⁷⁶.

Por otra parte, ACPA ha realizado en los últimos años avances y apuestas claras para la incorporación de la perspectiva de género, tanto en los proyectos de desarrollo como en su funcionamiento institucional. Actualmente está inmersa en un proceso de Diagnóstico con el objeto de identificar y detectar los espacios de desigualdad, tanto a nivel nacional como en lo local, para definir las iniciativas y las medidas concretas desde las necesidades y realidad de sus mujeres y hombres (VIADERO y RODRÍGUEZ, 2006).

b. Limitaciones y restricciones al avance del empoderamiento y la equidad de género en las comunidades objeto de reconversión

Sin embargo, si bien esa visualización se ha hecho evidente en la sociedad cubana, los estudios llevados a cabo en las comunidades donde se implementan los programas de reconversión azucarera en Holguín muestran las siguientes carencias.

En primer lugar, un desconocimiento en materia de género⁷⁷, que dificulta seriamente modificar comportamientos que vienen de lejos y que se transmiten de generación en generación en una sociedad androcéntrica, donde la mujer ha sido relegada al plano doméstico; algo que se considera como normal por parte de personas que no han conocido otro modo de vida. La familia, la escuela, y la UBPC, como principales agentes socializadores de las comunidades, reproducen los modos tradicionales de relacionarse según su sexo; algo muy importante porque los agentes socializadores juegan en este sentido un papel primordial en tanto transmiten normas, valores y pautas de comportamiento social⁷⁸.

En segundo lugar, se observa una *reproducción de roles* en las actividades generadas en los programas de reconversión, al reproducirse los roles tradicionales de hombres y mujeres.

⁷⁶ Durante seis meses, se organizarán talleres de unas veinte personas cada uno, con el objeto de identificar a líderes y lideresas que quieran conformar un Grupo referente de Género en el territorio para que lidere todas las acciones de sensibilización y formación en temas de género. Este Grupo, con apoyo de dos profesoras de la Universidad de Holguín, Uho, será el responsable de planificar y organizar acciones formativas en temas de género y de establecer las coordinaciones oportunas con el Departamento de Inversión y Desarrollo de la Empresa Agropecuaria Antonio Maceo y del Centro de Desarrollo de la Sede Municipal Universitaria de Maceo.

⁷⁷ Incluso hablar de género en algunas comunidades es un lujo que nadie podía darse al menos antes de nuestra relación como grupo de proyecto en ese contexto. Ver GONZÁLEZ y DÍAZ (2008).

⁷⁸ Esta opinión es también recogida por las instancias oficiales cubanas que reconocen encontrarse ante una realidad difícil de modificar, ni siquiera con la mejor de las intenciones; una realidad de hombres y mujeres trabajadores que viven de acuerdo a leyes sociales patriarcales. Consideran que la evolución, modificación y el avance de esos factores subjetivos relativos a la conciencia de hombres y mujeres que condicionan determinados patrones de conducta y estereotipos socio-culturales, es un proceso lento, que conduce a la permanencia de manifestaciones de discriminación de facto en nuestra sociedad contra las que hay que continuar tomando medidas para su paulatina eliminación. Ver *Cuba en el CEDAW: Apartado 110*. Disponible en: www.mujeres.cubaweb.cu/cedaw

Dentro de las UBPC el número de mujeres cooperativistas es notablemente inferior al de hombres, a pesar del intenso trabajo realizado por instituciones como ACPA para incentivar a las mujeres a que se incorporen como cooperativistas, como vía no sólo de acceso a los recursos sino también como una el camino para su control.

Todas las actividades mecanizadas, o que requieren de un nivel de preparación o de conocimientos técnicos, son desempeñadas por hombres, así como la comercialización y el contacto con el mundo externo a la UBPC. Las mujeres ejercen todas las funciones en condiciones de subordinación y caracterizadas por roles tradicionales, de ayudantes, cocineras, auxiliares de limpieza, o almaceneras. Solo una exigua minoría de mujeres ocupa cargos de dirección en las comunidades rurales y, en el caso de la UBPC estudiadas, todos los cargos son ocupados por hombres.

La masculinización del poder en la provincia es expresión del arraigo de una cultura patriarcal que permea todas las relaciones, incluyendo a las propias mujeres, lo que limita los procesos de empoderamiento y de autonomía de este grupo social. En algunos casos, como ACPA y ACTAF, se constata la incorporación sustancial de mujeres a los puestos directivos, pero al mismo tiempo, una vez acceden a los cargos de dirección, las mujeres asumen el rol de los hombres.

En tercer lugar, se constata una clara desigualdades en el acceso y control de los recursos. Aunque se notan avances en el marco de la familia en el acceso a recursos como la vivienda, el uso del agua y los ingresos; en términos generales, predomina el papel de los hombres ejerciendo el mayor control en el ámbito familiar. Son ellos quienes mayormente deciden en qué se emplean los recursos, incluso los generados por las mujeres. Son las mujeres quienes redistribuyen más su salario al interior del hogar y dejan en manos de los hombres la decisión de cómo invertir el dinero. Igualmente, en tanto los documentos de propiedad de los equipos electrodomésticos (refrigeradores, televisores, efectos de cocina, etc.), implican trámites externos y créditos bancarios, son realizadas también por los hombres.

En cuarto lugar, se observan fuertes desigualdades salariales, resultante de las desigualdades existentes en la división social del trabajo. En el estudio realizado en Cacocum (GONZÁLEZ y DÍAZ, 2008), para el segundo semestre del 2008, las diferencias salariales se sitúan entre el 20% en el colectivo de dirección y administración y el 50% en el corte de caña. En estos resultados inciden factores tales como que la dirección masculina se sitúa en todas las actividades por la que se percibe mayores ingresos: las mujeres faltan más al trabajo por múltiples razones entre ellas los roles que tienen que ver con la economía del cuidado; y el pago es por resultados finales y los hombres tienen mayores rendimientos, entre otras.

En quinto lugar, existen diferencias importantes en cuanto a la participación de las mujeres en las acciones de capacitación. Aun teniendo en cuenta la desproporción existente entre hombres y mujeres en las UBPC, la presencia de las mujeres en las actividades de

capacitación es relativamente insignificante, al menos en las actividades que fueron estudiadas en los años 2007 y 2008. Dependiendo del tipo de actividad del que se hable, la relación de participación es entre 1 a 2 y 1 a 9, relación que se muestra inversa en función de aquellas que requieren mayor conocimiento y capacitación. Entre las razones que explican que las mujeres ocupen determinados puestos, están las diferencias en el nivel cultural, sobre todo en los niveles de mayor edad; y en las dificultades de formación debido a las exigencias derivadas de la crianza y cuidado de sus hijos/as.

En sexto lugar, se constata que el ámbito doméstico sigue siendo un espacio de desigualdad. En el hogar la mujer se mantiene como la responsable de las tareas domésticas, los trabajos no remunerados, los no visualizados y, aparentemente, sin ningún valor social. Son las mujeres quienes se responsabilizan en cubrir las necesidades de los hijos e hijas, el cuidado a ancianos/as, y otras tareas de apoyo hacia personas de la comunidad. Son ellas, además, quienes redistribuyen sus ingresos hacia el interior del hogar y quienes se ocupan de las responsabilidades para con la escuela. Se considera que como una «ayuda» el aporte de los esposos a las labores domésticas realizadas; al tiempo que ellas consideran que «ayudan» cuando participan en actividades de la economía doméstica que generan otros ingresos a la familia como lo es la cría y venta de animales domésticos⁷⁹.

Como conclusión de este apartado, se puede señalar que la revolución ha significado importantes avances en cuanto a la igualdad derechos y acceso a oportunidades entre hombres y mujeres, pero que todavía existen barreras muy importantes, sobre todo culturales y subjetivas, que permiten la existencia de esas brechas de género. Es preciso incrementar los niveles de formación, capacitación y desarrollo de habilidades de las mujeres con el objetivo de que puedan adquirir destrezas necesarias para participar en igualdad con otros sectores de la población. Pero a la vez es imprescindible sensibilizar a los hombres en la necesidad de compartir las tareas domésticas en la familia y así la pueda potenciar su desarrollo integral.

c. El papel de las organizaciones internacionales en la incorporación de las preocupaciones sobre las desigualdades de género

De la investigación se puede concluir, así mismo, la gran relevancia que ha tenido la colaboración internacional en la incorporación de las preocupaciones sobre las desigualdades de género, y lo ha hecho desde una doble vertiente.

Por una parte, porque un porcentaje muy alto de las acciones desarrolladas en la provincia han estado incentivadas por los proyectos de cooperación al desarrollo que se han implementado en los últimos años. Ello ha sido debido al hecho de que todas las

⁷⁹ Esto mismo ocurre en Cienfuegos, porque los hombres no participan en el trabajo de la casa y cuidado de la familia. En algunos casos ayudan con las tareas de la casa y con los hijos/as, pero sólo en tareas muy concretas. Sólo los hombres que viven solos, sin hijas/os, asumen la responsabilidad de las tareas domésticas. En el caso de las producciones individuales se mezclan más las tareas productivas y reproductivas, ya que algunas productivas se hacen dentro del ámbito de la casa, como el cuidado de los animales y de los cultivos. En este caso, hombres y mujeres asumen el trabajo productivo agropecuario, quedando las mujeres al cargo del cultivo de hortalizas y ganado menor; y los hombres el ganado. Ver VIADERO y RODRÍGUEZ (2006:9).

organizaciones internacionales han exigido la línea estratégica de género en los proyectos de cooperación, de modo que este hecho ha sido determinante para dar un empujón en la línea de incorporar el género de manera transversal en cada uno de los proyectos que se financian.

La línea estratégica de género que incorporan los proyectos de cooperación en la reconversión contempla aspectos como la incidencia en la transformación de situaciones de inequidad de género mediante la sensibilización de hombres y mujeres; favorecer la participación de mujeres en las actividades de capacitación tanto en el cupo de la matrícula como adaptando las actividades al horario de las mujeres, si fuera necesario; favorecer que las mujeres accedan a puestos de dirección mediante el acceso a la formación, capacitación e información; sensibilizar para que hombres y mujeres realicen tareas no tradicionales en el ámbito profesional, disminuyendo la sobrecarga de tareas de las mujeres; contribuir a generar iniciativas económicas que favorezcan el acceso de mujeres al empleo y puestos de dirección y lograr mayor nivel de autonomía económica y personal; sensibilizar para promover sistemas de información desagregada por sexo, indicadores para estimar y valorar la presencia de un enfoque de equidad de género; sensibilizar para establecer un persona o grupo que se encargue de dar seguimiento a la transversalización del género en las instituciones y en los proyectos de desarrollo que ejecutan.

Por otra parte, y no menos importante, la colaboración internacional ha impulsado los estudios de género que hay en el país, de modo que ello ha contribuido a apoyar los esfuerzos, el reconocimiento de la importancia y la voluntad política de las instituciones del país de ir mas allá de los discursos y vencer las resistencias que se pueden observar en parte de la ciudadanía y en determinadas instancias de poder a diferentes niveles.

6. Conclusiones

En consonancia con el enfoque metodológico adoptado, se ha considerado, en primer lugar, los procesos de consecución de bienestar que, en el caso de Cuba, presentan características muy particulares. Estos procesos se enmarcan en un contexto de economía planificada, donde el Estado es el principal, y casi exclusivo, agente proveedor de bienes y servicios hacia la población. Así, es el principal empleador del país, es quien ofrece los servicios de salud y educación universalizada y gratuita a la población, es quien provee de vivienda, y, por último, quien suministra la alimentación básica a través de la canasta.

En cuanto a los factores condicionantes de los procesos de Desarrollo Humano Local, se han considerado cuatro de ellos. En primer lugar, el contexto internacional en el que se ha movido la economía cubana desde los años sesenta, que ha estado mediatizado por una parte, por la política aplicada por los sucesivos gobiernos norteamericanos desde los años sesenta y, por otra, por los efectos de la desaparición del bloque soviético a finales de los años ochenta. Esta complejidad dificulta precisar los daños económicos generados por la coincidencia en el tiempo de ambos factores, pero se puede constatar que ha afectado a todos los sectores económicos del país (banca y finanzas, seguros, petróleo, productos

químicos, construcción, infraestructuras y transporte, astilleros, agricultura y pesca, electrónica e informática) y ha tenido un impacto económico que ha ascendido a decenas de miles de millones de dólares.

Un segundo factor externo considerado como elemento condicionante de las políticas de Desarrollo Humano Local, es la particular posición geográfica de la isla y el impacto de los sucesivos ciclones que la atraviesa periódicamente. Sus efectos económicos tampoco son fáciles de precisar pero son muy importantes, especialmente porque afectan a sectores económicos muy sensibles como la agricultura y la vivienda. Esta situación obliga a destinar un porcentaje cada vez mayor de recursos materiales, económicos, y financieros, a paliar sus efectos, que deben detraerse de otros usos alternativos; pero además, obliga a reajustar y redefinir las prioridades de todo tipo afectando a las capacidades locales para tomar decisiones en cuanto a la producción y distribución de acuerdo a las prioridades definidas desde lo local.

En tercer lugar, se ha puesto la atención en la estructura política y social de Cuba. Ésta se caracteriza por la existencia de una cultura política de tipo centralista que, si bien presenta ventajas para garantizar un cierto grado de equidad a la hora de asignar y distribuir los bienes y servicios, tanto entre las personas como entre los diferentes territorios, deja poco espacio para las iniciativas que puedan surgir de los niveles micro o meso. Asimismo, esta estructura no reconoce de manera suficiente al municipio como instancia gestora del desarrollo local, con lo que se dificulta el empoderamiento de las estructuras locales, al no permitir desplegar las capacidades y las potencialidades que disponen los agentes que participan en el ámbito local y las mismas instituciones locales, limitando su capacidad de innovación y de desarrollo.

En cuarto lugar, se ha considerado el fuerte arraigo social de una cultura asistencial y un tanto paternalista, que considera al Estado como encargado de resolver todos sus problemas, incluidos aquellos relacionados con la provisión de bienes y servicios como la alimentación, la salud, la educación, o la cultura. Este tipo de cultura genera inactividad, se pierde la capacidad de iniciativa y creatividad y el impulso vital necesario, porque la ciudadanía se acostumbra a que sea el Estado quien dé respuesta al conjunto de necesidades que se demandan. Con ello, se corre el riesgo de generar actitudes pasivas, destruyendo las capacidades y hábitos de pensamiento y de creatividad, de organización, de participación social consciente y de protagonismo en los procesos. Dificulta actuar como sujeto consciente y actor social con voz propia, con capacidad para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Esta cultura resulta ser un serio limitante para generar procesos de desarrollo local, porque el éxito de este tipo de procesos descansa en la existencia de capacidades de emprendimiento y niveles de autogestión, algo que no se puede lograr simplemente estableciendo leyes o normas en el ámbito de la descentralización política y administrativa.

En el apartado de los procesos de apropiación del Desarrollo Humano Local por parte de las instituciones que han participado en dichos programas, se formulan cinco conclusiones.

La primera es que, en términos generales, tanto en los ámbitos políticos como institucionales, no se comprende muy bien el alcance y el significado real del desarrollo local. Esta falta de comprensión se constata en la existencia de una legislación poco adecuada, que no reconoce suficientemente el papel de los gestores de desarrollo local. Los gobiernos municipales carecen de la facultad de generar y controlar sus propios ingresos fiscales, carecen de atribuciones para la realización de programas sociales en función de las prioridades territoriales y, por lo tanto, sus funciones se tienen que limitar a administrar sus gastos a partir de recursos transferidos por los gobiernos provinciales. Igualmente se puede constatar en la existencia de estructuras de comercialización muy centralizadas y poco flexibles, que presentan dificultades para dar salida a los productos locales generados en las iniciativas surgidas en el ámbito de lo local.

La segunda es la existencia de una baja cultura emprendedora, que es el resultado de una cultura empresarial dependiente y paternalista que ha ido reduciendo los espacios y la búsqueda de empresas innovadoras que estimulen la iniciativa local.

La tercera es la existencia de una primera fortaleza de la estructura política y social de Cuba para el Desarrollo Humano Local, como es la disponibilidad de un capital humano cualificado, fruto de la atención prestada históricamente por la revolución cubana a la formación y a la capacitación académica y técnica de su población; y que se ha puesto al servicio de las necesidades derivadas del desarrollo económico y social del país. El sistema educativo de Cuba se ha regido por los principios de exclusividad por parte del Estado, gratuidad a todos los niveles, extensión generalizada a todo el país, obligatoriedad hasta el noveno grado y combinación con la práctica con el objetivo de preparar mejor para la vida social y laboral. Esta política firme de apoyo y fortalecimiento del sistema educativo durante años, ha contribuido a lograr, a nivel local, un alto nivel técnico que puede facilitar, a su vez, la introducción y la aplicación de innovaciones tecnológicas.

La cuarta es otra fortaleza de la estructura política y social cubana, que son las iniciativas de descentralización política y administrativa adoptadas a partir de 1976, en que se definió el actual diseño político-administrativo. Con la constitución de los Órganos del Poder Popular, dio comienzo un proceso de institucionalización del sistema político cubano más moderno, descentralizado y democrático, con nuevos mecanismos de participación y legitimación, donde los municipios se convirtieron en los nuevos ejes de actuación. Mas tarde, con la creación de los Consejos Populares, se trató de acercar y de comprometer más a la población en el proceso de gestión, de tomar conciencia de la necesidad de una mayor responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades, y que han presentado potencialmente un recurso válido para el desarrollo de la gestión local y para el estímulo de formas participativas de base.

La quinta se encuentra unida a la anterior y se trata de la apuesta decidida por el PDHL que el gobierno cubano realizó en la segunda mitad de la década de los noventa. Esto ha resultado ser un apoyo importante para revalorizar lo local, aunque los motivos que con-

dujeron a ello sean variados y complejos y no siempre derivados de una verdadera comprensión de las implicaciones que tiene la alternativa del Desarrollo Humano Local. Este acuerdo es un marco de referencia que ha permitido la articulación y la armonización de la cooperación internacional que trabaja en Cuba en apoyo del desarrollo local y la descentralización. Este es un hecho relevante, porque se ha conseguido reforzar las capacidades de desarrollo y de apropiación local, y se han logrado avances en: la descentralización técnico-administrativa, la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios territoriales locales y del desarrollo de la economía local, teniendo como ejes transversales la igualdad de género, el medioambiente y el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos.

La sexta, la adopción en las empresas estatales, sobre la base de las propuestas del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, de políticas de mejoramiento de capacidades empresariales, con el objeto de incrementar la eficiencia y competitividad, de capacidad de iniciativa, de creatividad y responsabilidad de quienes las conforman. El perfeccionamiento empresarial se concibe como la necesidad de rediseñar, reorganizar, transformar, un cambio en la cultura de trabajo, de los estilos de autoridad, del modo de participación, de la relación dirigente-dirigido, de las políticas y sistemas de gestión de los recursos humanos.

Por último, el compromiso institucional del gobierno cubano en afrontar las discriminaciones de género y lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres, que se manifiesta en la incorporación al marco político-jurídico constitucional de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el plano político, económico, social, cultural y familiar. Igualmente, ello se manifiesta con la firma y posterior ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

En cuanto a los resultados de desarrollo considerados desde el enfoque del desarrollo de capacidades, se puede concluir que, en términos generales, el proceso de reconversión azucarera ha mejorado los niveles de formación y capacitación, tanto de hombres como de mujeres, aunque no en las mismas materias. Ello se ha conseguido por medio de diversas iniciativas formativas, unas contempladas dentro de los PDHL, otras surgidas de instituciones tanto descentralizadas como del ámbito nacional.

Entre las primeras, se destaca el Diploma Formación de Gestores/as para el Proceso de Reconversión Agroindustrial en el Contexto del Desarrollo Humano Local, porque ha contribuido a un doble resultado. Primero, ha permitido introducir de forma paulatina los contenidos de los nuevos enfoques sobre el desarrollo, como el desarrollo humano o el desarrollo sostenible; y particularmente todo lo referente al desarrollo endógeno, desarrollo regional y el desarrollo local. Esto ha resultado ser una herramienta fundamental para comprender las bases conceptuales sobre las que se asientan los PDHL aplicados en la reconversión de Holguín. Segundo, ha permitido adquirir herramientas técnicas espe-

cíficas para poder planificar y gestionar las nuevas iniciativas de desarrollo económico y productivo provenientes tanto de las iniciativas del país como, sobre todo, de la colaboración internacional.

Se valora de manera muy positiva la paulatina adaptación del Diploma a las necesidades locales y regionales, tanto desde el punto de vista de la adecuación de los contenidos a las necesidades de aprendizaje de la reconversión azucarera (mayor especialización en la gestión de proyectos productivos y en gestión empresarial para apoyar el desarrollo local), como por una selección más rigurosa del alumnado en función de su vinculación directa a la reconversión azucarera, o por una mejor adecuación de las tesinas a los planes de desarrollo empresarial en marcha financiados, en buena medida, por la cooperación internacional. Sin embargo, se constata la existencia de dificultades a la hora de aplicar los conocimientos adquiridos, porque no se ofrecen suficientes oportunidades para llevarlos a la práctica.

Una segunda iniciativa en el campo de la formación dentro del PDHL, son los Talleres sobre Género y Desarrollo, que han permitido disponer de herramientas conceptuales y metodológicas para el trabajo en los proyectos de desarrollo local con perspectiva de género. Han permitido revisar el enfoque de género aplicado en los proyectos de desarrollo y han reorientado la transversalización hacia el enfoque de género en desarrollo.

Por último, una iniciativa a destacar, externa al PDHL pero estrechamente relacionadas con el proceso de aprendizaje y formación en desarrollo económico local, es el Programa de Intraemprendizaje de la Fundación Mundukide. Está concebido para apoyar la generación de iniciativas económico-productivas en los ámbitos de la soberanía alimentaria y la reestructuración azucarera, buscando una metodología efectiva y ajustada al contexto económico cubano y aportando formación en gestión empresarial cooperativa y asistencia técnica a los proyectos.

En el terreno de las capacidades colectivas y liderazgo, se percibe la falta de una política clara de creación y fortalecimientos de liderazgo. Se considera que existen estilos de liderazgo poco adecuados, basados frecuentemente en actitudes de aceptación y seguimiento de las orientaciones que vienen de los estamentos centrales, sin mostrar el necesario espíritu crítico constructivo, buscando más la aprobación institucional que la defensa de las necesidades y requerimientos del colectivo. Frente a ello se reivindica un liderazgo de nuevo tipo, que surge desde abajo, con capacidad para ilusionar, incentivar, comprometer, y organizar las capacidades y recursos que existen en las municipalidades e instituciones. Personas con espíritu de comunidad, de compromiso verdadero con la comunidad y con el país, con voluntad de inclusión a hombres y a mujeres; necesario para progresar y para hacer frente a las necesidades y desafíos.

Estos cambios de liderazgo institucional se pueden observar en algunos casos como la Empresa Agropecuaria Antonio Maceo de Cacocún, donde se pueden percibir cambios en la comprensión del significado del desarrollo local y se manifiesta la necesidad de asu-

mir desde lo endógeno los cambios necesarios para responder a los retos planteados por la reconversión. Como ejemplo de ello está el Departamento de Inversiones y Desarrollo, creado con el objetivo de diseñar, planificar, ordenar, gestionar y evaluar diferentes iniciativas surgidas desde lo local, desde la propia comunidad. Sin embargo, la garantía de estabilidad de su funcionamiento debe trascender la actitud personal de entrega y dedicación de las personas que han asumido su dirección, y debe fundamentarse en una buena organización y planificación, de modo que el resultado final no dependa tanto de la presencia o no de una determinadas personas sino del funcionamiento institucional. Esto es algo a tener muy en cuenta en un contexto en el que los cambios en las responsabilidades vienen determinados y acordados desde instancias centrales que no siempre tienen en cuenta las necesidades locales y se mueven por criterios y prioridades de otro tipo.

Con relación a los niveles de participación, el estudio presenta tres conclusiones. En primer lugar, que ha mejorado la participación a todos los niveles, tanto en hombres como en mujeres, incluso en los niveles de dirección de las instituciones y de organismos; aunque en el caso de las mujeres haya sido a costa de tener que pagar el precio de la doble o triple jornada. Se considera una necesidad urgente y un reto comenzar a modificar estereotipos de género en el sector agroindustrial del azúcar, e incorporar a las mujeres a labores productivas y cargos de dirección, así como acercar los hombres a las tareas domésticas cuya responsabilidad recae, mayoritariamente, en la mujer.

En segundo lugar, que la principal iniciativa y el método mas adecuado para ello ha sido el diagnóstico participativo, porque ha permitido a la población identificar sus propias necesidades y apropiarse de los proyectos. En este sentido caben destacar algunas iniciativas como los diagnósticos elaborados por el PDHL con las comunidades, que permiten elaborar y actualizar periódicamente las líneas directrices para los periodos sucesivos; o los Diagnósticos Participativos con enfoque de equidad de género, que tienen como objetivo reconocer la situación y las causas profundas que generan las desigualdades entre hombres y mujeres, y establecer las recomendaciones pertinentes.

Por último, se destaca el papel de la colaboración internacional en la creación de dinámicas participativas, ya que ha aportado cultura participativa y de realización de diagnósticos y sistematizaciones. Algo que no existía previamente, porque se limitaba a la realización de caracterizaciones, pero con una visión desde arriba, sin contar con la participación de la base.

En el ámbito de la contribución de las políticas de Desarrollo Humano Local al empoderamiento de la mujer y a la equidad de género, pueden extraerse tres conclusiones principales. La primera, que las políticas de Desarrollo Humano Local han contribuido a visibilizar más la existencia y la persistencia de las desigualdades de género en la sociedad cubana y en la provincia de Holguín. Ello se ha debido, por un lado, a la incorporación al marco político-jurídico de la constitución política de la República de Cuba de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el plano de lo

político, lo económico, en lo social, lo cultural y familiar. Además, a la adhesión a los tratados internacionales en esta materia, particularmente, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Desde otra perspectiva, hay que señalar el papel desempeñado por la Federación de Mujeres Cubanas en la lucha contra la discriminación, por la igualdad y la emancipación de las mujeres a lo largo de 50 años; el papel del sistema educativo en la promoción de los valores de igualdad entre niños y niñas, y hacia la sociedad en su conjunto; los planes de formación en materia de género; y, los esfuerzos de identificación que se están realizando, por parte de algunas organizaciones como ACPA y la Universidad de Holguín, para aumentar el nivel de conocimiento y visibilización de las desigualdades de género.

La segunda, que existen limitaciones y obstáculos al avance del empoderamiento y la equidad de género en las comunidades objeto de reconversión. Ello se constata en el profundo desconocimiento en materia de género, que dificulta seriamente modificar comportamientos muy arraigados en la sociedad; la reproducción de roles en las nuevas actividades generadas en los programas de reconversión; las desigualdades en el acceso y control de los recursos; en las fuertes desigualdades salariales, resultante de las desigualdades existentes en la división social del trabajo; las diferencias existentes en cuanto a la participación de las mujeres en las acciones de capacitación; o la comprobación de que el ámbito doméstico sigue siendo un espacio de desigualdad. En definitiva, la revolución ha supuesto importantes avances en la igualdad de derechos y acceso a oportunidades entre hombres y mujeres, pero todavía existen barreras importantes, sobre todo culturales y subjetivas, que permiten la existencia de esas brechas de género.

La tercera, la gran relevancia de la colaboración internacional en la incorporación de las preocupaciones sobre las desigualdades de género, desde una doble vertiente. Una, porque un porcentaje muy alto de las acciones desarrolladas en la provincia han estado incentivadas por los proyectos de cooperación al desarrollo que han exigido la línea estratégica de género en los proyectos de cooperación. Otra, porque ha impulsado los estudios de género en el país, de modo que ha contribuido a apoyar los esfuerzos, el reconocimiento de la importancia y la voluntad política de las instituciones del país de ir más allá de los discursos y vencer las resistencias que se pueden observar en parte de la ciudadanía y en determinadas instancias de poder a diferentes niveles.

V. El Desarrollo Humano Local en los campamentos de población r efugiada saharai en Tinduf (Argelia): desarrollo en el refugio

1. Introducción

El caso de la población refugiada saharai representa un ejemplo poco común de la aplicación de las estrategias de desarrollo. A pesar de que existen otras experiencias de implementación de proyectos productivos o microfinanzas en contextos de refugio (CAVAGLIERI, 2005; JACOBSEN 2002), la evolución experimentada por la cooperación internacional en el caso de la población refugiada saharai desde el inicio del conflicto representa un estudio de caso con muchas potencialidades desde el punto de vista del desarrollo de capacidades y de los procesos de consecución del bienestar.

El conflicto del Sáhara Occidental ha estado íntimamente ligado a la cooperación internacional desde su inicio en 1975, y se han experimentado distintas propuestas de desarrollo en función de la propia evolución del conflicto armado. Así, en los primeros momentos las políticas de construcción y fomento de las capacidades individuales estaban condicionadas y marcadas por la guerra abierta con Marruecos y Mauritania y la reciente creación de la República Árabe Saharaui Diplomática (RASD). Posteriormente, el alto el fuego y las negociaciones de paz abrieron una nueva etapa en el desarrollo de capacidades colectivas y el fortalecimiento institucional, al considerar inminente la vuelta al territorio del Sáhara Occidental.

La peculiaridad del caso del Sáhara Occidental se encuentra en la puesta en marcha del denominado desarrollo en el refugio impulsado por el Frente POLISARIO y el gobierno de la RASD, a partir de finales de la década de los noventa del siglo XX a raíz de la situación de «ni guerra ni paz» (BERISTAIN y LOZANO, 2002) instaurada en los campamentos. De este modo, las experiencias desarrolladas en los campamentos saharais en aras a la consecución del bienestar de la población refugiada presentan una serie de características y peculiaridades que hacen de su experiencia un ejemplo de apli-

cación de los modelos de desarrollo en contextos de refugio prolongado⁸⁰ (LOES-CHER et ALL, 2008).

Por otro lado, además de la especificidad de su contexto, el caso del Sáhara Occidental presenta otra característica que lo hace especialmente interesante para nuestro estudio, como es la importancia de los roles de género y el protagonismo de la mujer en la implementación y adaptación de las distintas estrategias de desarrollo.

1.1. El conflicto del Sáhara Occidental

El Sáhara Occidental, o Sáhara Español, es una extensión de desierto de más de 260.000 kilómetros cuadrados, que limita con Marruecos, Argelia y Mauritania. El territorio, que tradicionalmente tenía una población tribal y nómada⁸¹, estuvo bajo ocupación española de 1904 a 1975⁸². Se trata de un territorio con abundantes riquezas naturales, especialmente recursos minerales y pesqueros, lo que ha motivado el interés de los países limítrofes, así como de las potencias regionales e internacionales⁸³.

La colonización española del territorio se caracterizó por ser una colonización tardía. La presencia real de la colonia prácticamente comenzó cuando se iniciaba el movimiento descolonizador impulsado por las Naciones Unidas⁸⁴, y estuvo claramente ligada a la explotación de las minas de fosfato de *Bu Craa*, descubiertas por el geólogo Manuel Alía Medina en 1947 (GARCIA, 1971). Tras la independencia de Marruecos en 1956 y de Argelia en 1962, el Sáhara Occidental se convierte en la última colonia pendiente de descolonización en el Noroeste de África. Coincidiendo con esta reestructuración regional, comenzaron las explotaciones de los fosfatos, lo que supuso un refuerzo de la presencia militar española en la zona para proteger dicha explotación.

Igualmente importante para el futuro saharauí resulta la posición mauritana, que ya presentó una reserva de soberanía frente a la ONU en 1962, y en 1963 reconoció estar en negociaciones sobre el porvenir del Sáhara (VILLAR, 1982:35). Como miembro del Comité de los 24, o Comité de Descolonización de la ONU, en 1964 mostró su voluntad de entrar en discusiones directas con España sobre el futuro del Sahara. Tras la reserva de

⁸⁰ El refugio prolongado («protracted refugee situations») ha sido definido por la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) como aquellas situaciones en las que «los refugiados se encuentran en una situación de larga permanencia y de difícil solución, como en el limbo. Sus vidas pueden no estar en riesgo, pero sus derechos básicos y esenciales económicos, necesidades sociales y psicológicas siguen sin cumplirse después de años en el exilio. Un refugiado en esta situación a menudo es incapaz de liberarse de la dependencia forzada de la asistencia externa» (ACNUR, 2006).

⁸¹ La población saharauí se ha caracterizado por ser una población nómada dedicada al pastoreo por la zona más occidental del desierto del Sahara, aunque también se conocen algunos asentamientos pesqueros en la costa atlántica africana.

⁸² España colonizó el territorio entre Tarfaya y Villa Cisneros, comúnmente conocido por el nombre árabe de *Dakhla*, en 1884.

⁸³ En el año de 1974 el Banco Mundial definió al territorio saharauí (antes Sáhara Español) como el espacio más rico de todo el Magreb debido a la existencia de abundantes reservas en recursos naturales. MONJARÁZ (2005), «¿Crónica de una muerte anunciada? El Consejo de Administración Fiduciaria», en ROSAS (coordinadora), *60 años de la ONU: ¿Qué debe cambiar?*, UNAM/ANU, México, 2005, pág. 250 – 251.

⁸⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaration of Independence to Colonial Countries and Peoples*, Resolución A/15/1514, Naciones Unidas, Nueva York, 1960.

soberanía mauritana frente al Sáhara Occidental, en 1965 es Marruecos quien reclama el Sáhara español ante las Naciones Unidas y, en ese mismo año, el 16 de diciembre, la Asamblea General adoptó una resolución instando al gobierno español a la liberación de los territorios del Sáhara e Ifni.

Ante la reacción del gobierno español de impulsar el proceso de descolonización en el seno de las Naciones Unidas, en 1973 nació en el territorio el Frente Popular de Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro (Frente POLISARIO)⁸⁵, que comenzó sus actividades guerrilleras contra la metrópoli.

1.2. Descolonización e inicio del conflicto

En el año 1974 los acontecimientos se precipitaron colocando al régimen franquista ante una situación internacional complicada. La Revolución de los Claveles en Portugal dejó a España sola en el proceso de descolonización. Además, el reestructurado gobierno español tras la muerte de Carrero Blanco intentaba aparentar una tendencia liberal y ganaba fuerza la corriente partidaria de integrar el Sáhara en Marruecos (CRIADO, 1977:45). En julio de 1974 se promulgó el Estatuto de Autonomía del Sahara, que otorgaba a la provincia un presupuesto propio (CISTERO y FREIXES, 1987:24). Esto motivó una dura respuesta por parte de Marruecos, que inició una ofensiva para la anexión del Sahara, lo que hizo sentir un ambiente prebélico en la provincia.

La tensión se redujo cuando se trató el tema del Sáhara Occidental en el XXIX periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU y en la Cumbre Árabe de Rabat, la cual aprovechó Marruecos para proseguir su política de alianzas. En esta cumbre quedó de manifiesto la ruptura de Argelia con Marruecos y se iniciaron los contactos de cara al acuerdo secreto entre Marruecos y Mauritania para repartirse el territorio, ante el inminente referéndum de autodeterminación saharauí (VILLAR, 1982:272).

En el gobierno franquista se hizo palpable la división entre los partidarios de una autodeterminación del Sáhara bajo el auspicio de la ONU, entre los que se encontraban el ministro de Asuntos Exteriores y, sobre todo, los altos mandos del ejército; y el sector opuesto, en el que se encontraban los hombres fuertes del régimen: Arias Navarro, Carro y Solís⁸⁶. Para presionar al gobierno español, Marruecos desplegó sus efectivos militares a lo largo de la frontera saharo-marroquí, lo que, ante la pasividad de España, dejó claro al POLISARIO que él era la única esperanza para luchar por la autonomía saharauí.

Para poder retrasar el referéndum, Marruecos instó a la Asamblea General a solicitar al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), un dictamen sobre la relación existente entre Marruecos y el territorio del Sáhara Occidental. Esta petición de Marruecos se recogió

⁸⁵ El nacimiento y origen del Frente POLISARIO y la identidad nacional saharauí se analizarán en profundidad en el capítulo siguiente.

⁸⁶ Estas diferencias se hicieron palpables en la declaración del Gobierno del 23 de mayo de 1975. VILLAR, F (1982), *Opus Cit*, pág. 288 y MISKÉ (1978), *Front POLISARIO, l'âme d'un peuple*, Rupture, pág. 185-187.

en la Resolución 3292 (XXIX) de la Asamblea General, que, además de la opinión consultiva del TIJ, solicitaba el envío de una misión visitadora al Sáhara Occidental (VILLAR, 1982:283). La Asamblea General, presidida por el argelino Buteflika, decidió enviar en primavera de ese año una misión visitadora al territorio para determinar el estado del territorio y el sentimiento de la población local.

La visita de la ONU al territorio saharauí se retrasó hasta el 12 de mayo de 1975. Los saharauíes salieron a las calles y manifestaron abiertamente su apoyo al Frente POLISARIO, así como su desconfianza frente a la actuación e intenciones españolas. Esta desconfianza se vio avalada en los días siguientes por las declaraciones de ministros españoles, como el ministro de Información y Turismo, León Herrera, que declaró: «la transferencia de la soberanía del Sáhara se realizará en el plazo más breve, en la forma y modo que convenga a sus habitantes, pero también a satisfacción de cualquier legítima aspiración de países interesados en aquella zona» (CISTERO y FREIXES, 1987:27). Frente a estas declaraciones, la desconfianza y el recelo de los saharauíes aumentaron, lo que llevó a que se produjeran adhesiones multitudinarias al Frente POLISARIO.

En noviembre de 1975 el Tribunal Internacional de Justicia hizo público su dictamen, sobre los lazos existentes entre el Reino Alahui y el territorio saharauí, que decía lo siguiente: «...*los materiales e informaciones proporcionados al Tribunal no establecen la existencia de ningún vínculo de soberanía territorial entre el territorio del Sáhara Occidental por una parte y el Reino de Marruecos o el conjunto mauritano por otra. Por tanto, el Tribunal no ha comprobado la existencia de vínculos jurídicos de tal naturaleza que puedan modificar la aplicación de la resolución 1514 en cuanto a la descolonización del Sáhara Occidental y en particular la aplicación del principio de autodeterminación mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio*⁸⁷».

Esta opinión del Tribunal cerraba por vía legal las pretensiones marroquíes y mauritanas sobre el territorio. A este espaldarazo del derecho internacional, el rey Hassan II respondió anunciando la Marcha Verde. Este anuncio cogió por sorpresa al gobierno español, según las propias manifestaciones del régimen. A raíz de este anuncio, se inició una frenética actividad diplomática entre Rabat y Madrid, que paradójicamente, en vez de ser llevada a cabo por el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, fue realizada por el Ministro Secretario General del Movimiento, el señor Solís. Tras una visita de Solís a Marrakech, en la que, como confirmaron más tarde fuentes marroquíes, se sentaron las bases para una ocupación del Sáhara Occidental, se mantuvieron un cruce de cartas y documentos entre miembros de la administración española partidarios de una u otra solución. Años más tarde, cuando se acabó la dictadura y se destaparon los secretos oficiales, se averiguó que antes incluso del anuncio de la Marcha Verde, el gobierno español había aprobado la Operación Golondrina para evacuar el Sáhara⁸⁸.

⁸⁷ Opinión consultiva del Tribunal Superior de Justicia de 16 de Octubre de 1975.

⁸⁸ Un documento del Jefe del Alto Estado Mayor, de 18 de octubre fijaba como inicio de la evacuación el 10 de noviembre. RUIZ MIGUEL, C(1995), Opus *Cit*, Pág 208.

Finalmente, y a pesar de los esfuerzos de la diplomacia española, el 6 de noviembre de 1975, 350.000 marroquíes, Corán en mano, y con miles de banderas marroquíes, acompañadas de alguna que otra bandera americana, avanzaron desde la frontera con miles de camiones y toneladas de víveres y agua en lo que se denominó la Marcha Verde⁸⁹.

El mismo día de la publicación del Dictamen del TIJ, Hassan II anunció la organización de una marcha pacífica de 350.000 personas para reintegrar el territorio a Marruecos (RUIZ, 1995:208), y lo hizo alegando que el Tribunal Internacional de Justicia había reconocido la existencia de vínculos de fidelidad entre el Sáhara y el Reino Alauí. La rápida reacción del monarca hace suponer que la maniobra de la Marcha Verde estaba preparada con anterioridad, en vista del probable dictamen del TIJ en contra de las tesis marroquíes.

A pesar de las alegaciones del monarca, estaba claro que la vía legal para anexionarse el territorio estaba descartada, y tampoco cabía la opción de una acción militar directa, ya que la defensa militar española del territorio estaba bien organizada. Por lo tanto, Hassan II optó por la anexión fáctica del territorio, pero para ello necesitaba la aprobación de Estados Unidos, en su condición de potencia hegemónica mundial.

El apoyo y la participación de Estados Unidos y la administración Carter en la Marcha Verde fue clara. Esta marcha que, según afirmó el gobierno español, le había sorprendido, fue seguida en EE. UU. casi en directo. De hecho, contó con el beneplácito y el apoyo del entonces secretario de Estado, Henry Kissinger (CISTERO y FREIXES, 1987:34). Ante el éxito de la misma, Hassan II se planteó seguir adentrándose en el territorio saharauí, a lo que el gobierno español contestó que, en caso de hacerlo, Marruecos tendría que asumir las consecuencias, ya que el gobierno español estaba dispuesto a negociar, pero no con amenazas. De este modo, el 9 de Noviembre de 1975 Hassan II anunció el final de la Marcha Verde.

Como reconoció el propio Hassan II, la Marcha Verde consiguió su objetivo primordial: intimidar y presionar al gobierno español, que en tan sólo 5 días firmó en Madrid los Acuerdos Tripartitos con Marruecos y Mauritania. De esta forma Hassan II consiguió ocupar el Sáhara Occidental sin tener que enfrentarse al ejército español.

Estos acuerdos se negociaron oficialmente entre Marruecos, España y Mauritania, pero en realidad la participación de Mauritania se redujo al reconocimiento del acuerdo. Que daba fuera de la negociación Argelia y el actor principal: el pueblo saharauí. Las conversaciones se iniciaron en Madrid el día doce de noviembre y la prueba de que las negociaciones ya estaban avanzadas es que dos días más tarde se firmaron los acuerdos. Junto al texto, se firmaron varios anexos que contenían acuerdos económicos para la explotación

⁸⁹ La Marcha Verde se llevó a cabo prometiendo territorios y viviendas para los marroquíes que participaran en la misma. A éstos se les distribuyó un ejemplar del Corán, que tenía las tapas verdes. De ahí el nombre de la incursión civil marroquí en el Sáhara Occidental: la Marcha Verde. CRIADO, R. (1977). *Opus Cit* pág 228 y229.

de los recursos del territorio. Estos anexos no fueron publicados de manera oficial, al igual que el acuerdo principal nunca fue publicado en el Boletín Oficial del Estado⁹⁰. El contenido del acuerdo suponía la transmisión temporal de la administración del territorio a una entidad tripartita en la que participaban España, Marruecos y Mauritania. A efectos legales hay que considerar distintos factores, tanto a nivel del ordenamiento jurídico interno, como a nivel del ordenamiento jurídico internacional que invalidan dichos acuerdos desde la perspectiva jurídica tanto interna como internacional (RUIZ, 2005:445).

Después de su firma, los ejércitos marroquí y mauritano perpetraron una auténtica masacre de la población civil⁹¹. El ejército marroquí por el norte y el mauritano por el sur invadieron el territorio, robando, allanando las viviendas que encontraban a su paso y deteniendo arbitrariamente a los saharauis que se negaban a enarbolar la bandera marroquí.

España no solo abandonó el territorio saharauí y a sus habitantes al salir físicamente del territorio, sino que además les negó el derecho de asilo y les obligó a regresar a El Aaiun. En estas circunstancias, una gran parte de la población saharauí inició su éxodo a través del desierto, con el único apoyo y protección del Frente POLISARIO. Pero, a pesar de haber conseguido el control del territorio y de iniciar su política de represión, Hassan II se lanzó en persecución de los ciudadanos saharauis que huían a través del desierto. En palabras de la agencia EFE «las tropas de Rabat están realizando actos de salvajismo inaudito contra los saharauis que se han refugiado en zonas liberadas. Entregados a un verdadero genocidio...» (CISTERO y FREIXES, 1987:38).

Con el apoyo de Francia, Marruecos bombardeó con napalm y fósforo blanco los campamentos de refugiados, compuestos básicamente por mujeres, niños y ancianos, en el interior del desierto, obligando a la diezmada población saharauí a seguir su éxodo rumbo a la *hamada* argelina de Tinduf.

1.3. Proclamación de la RASD e inicio del exilio

Ante la invasión militar, el objetivo principal del Frente POLISARIO pasa a ser la evacuación de la población y la defensa frente a los ataques marroquíes (VILLAR, 1982:383). Esta prioridad relegó la necesidad de constituir un ente estatal con pleno contenido jurídico, que ya había sido constatada por el Frente POLISARIO tras los

⁹⁰ Los Acuerdos tripartitos y algunos de estos anexos secretos fueron publicados en un número de la Revista Interviu de 28 de Enero de 1978 que fue secuestrado.

⁹¹ La crueldad y la repercusión de la ofensiva militar marroquí y mauritana es de sobra conocida y ha sido recogida por numerosos medios. Aunque no se puede cuantificar exactamente el número de muertos y heridos en dichas acciones, por la escasez de medios que había en los campamentos provisionales y porque no se puede saber con exactitud el número de refugiados que había conseguido llegar hasta el desierto. Las estimaciones aproximadas cifran los muertos en cerca de los dos mil e incluso la Federación Internacional de los Derechos del Hombre calificó en 1976 de «auténtico genocidio» el ataque. El testimonio de esta masacre no sólo quedó recogido en numerosos medios de comunicación, sino en informes de la Cruz Roja y Amnistía Internacional. A modo de ejemplo véase: LIPERT (1987), «The Saharawi refugees: origins and organization» en LAWLESS y MONAHAN (1987), *War and Refugees*, pág. 152, Printer Publisher, London and New York, y BONTEMS (1984) *La Guerre du Sahara Occidental*. Presses Universitaires de France, pág. 150.

Acuerdos de Madrid y ante la anunciada retirada española. La retirada española fue el principal impulso para esta proclamación, que inicialmente estaba prevista para diciembre en la ciudad de Mahbes, pero que tuvo que aplazarse por la necesidad del Frente POLISARIO de defender a la población en su huida, así como por la imposibilidad de la asistencia de corresponsales extranjeros (DIEGO, 1988:829). El vacío jurídico producido con la salida de la administración española el 28 de febrero de 1976, fue aprovechado por los ocupantes para adquirir una «legalidad de facto» ante la opinión internacional. Esta creencia se vio reforzada con la inclusión en la Resolución 3458 B de la Asamblea General⁹², que tomaba nota de los Acuerdos de Madrid. De este modo, la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) se produjo en la madrugada del 27 al 28 de febrero de 1976 en Bir Lehlu, territorio saharai aún libre de la invasión marroquí.

La proclamación se complementó días después, el 4 de marzo de 1976, con el anuncio del primer gobierno saharai y la llegada de los primeros reconocimientos internacionales. Éstos se produjeron de forma inmediata sobre todo por parte de los estados africanos y del bloque de los No Alineados, lo que supuso para muchos de ellos la ruptura de relaciones con Marruecos y Mauritania⁹³.

Además del alcance ideológico de la proclamación del nuevo Estado y la constitución de un nuevo gobierno, la Constitución de la RASD contribuyó a la estructuración administrativa y logística de la población refugiada en base a tres grandes circunscripciones: la *wilaya* provincia, la *daira* o municipio y los barrios (BONTEMS, 1984:165). Esta estructura administrativa se superponía con las estructuras políticas del Frente POLISARIO (células y comités de barrio, *daira* y *wilaya*).

Desde el primer momento la población saharai organizó, en la medida que sus precarios recursos les permitían, la estructura de los campamentos de refugiados, instalados junto al pueblo argelino de Tinduf. Los saharauis, además de tener que hacer frente a la guerra, la escasez de recursos y al refugio, tuvieron que afrontar la escasez de inversión en educación e infraestructuras que la administración española realizó durante su presencia en el territorio. En el momento del exilio, el 90% de la población saharai era analfabeta, y la formación que había proporcionado la colonia había sido tardía y enfocada a formar a la mano de obra local para la explotación de los recursos naturales (CISTERO y FREIXES, 1987:132).

1.4. Organización y estructuración de los campamentos

Al asentarse en la región de Tinduf se crearon inicialmente tres grandes campamentos o *wilayas* (siguiendo la denominación argelina): El Aaiun, Smara y Dajla, a los que se su-

⁹² Resolución de la Asamblea General (ONU) 3448 de 10 de diciembre de 1975.

⁹³ Para la cuestión de los primeros reconocimientos de la RASD ver entre otros: DIEGO (1988), *Opus Cit*; BARBIER (200), *Le Conflict du Sahara Occidental*; BONTEMS (1984), *La guerre du Sahara Occidental*; VILLAR (1982), *Opus Cit*, pág 383; MISKÉ (1978), *Opus Cit*.

maría un cuarto, Auserd en 1985. Cada una de estas *wilayas* lleva el nombre de alguna de las ciudades principales del Sáhara Occidental. Se situaron a una distancia entre ellas de 20 a 100 km por causas estratégicas; por un lado, por si los bombardeos enemigos llegaban hasta el territorio argelino, para evitar que afectasen a toda la población; y, por otro, para que las epidemias que afectaron a la población en el inicio del asentamiento no se extendieran de *wilaya* a *wilaya*. Cada una de estas *wilayas* está dividida en varias *dairas* o municipios, que adoptan también los nombres de ciudades saharauis. Así, esta sería la denominación y distribución de estas estructuras político-administrativas:

Cuadro V.1. RELación de <i>wilayas</i> y <i>dairas</i>			
<i>De El Aaiun</i>	<i>De Smara</i>	<i>De Auserd</i>	<i>De Dajla</i>
Guelta Zemour	Farsía	Zug	Bir Enzarem
Amgala	Chderia	Aguenit	Ain El Badia
Dchera	Hausa	Tichla	Glailat el Fula
Boucraa	Mahbes	Güera	Bojador
Hagunía	Tifariti	Bir Ganduz	Aargub
Daora	Bir Lehlu	Miyek	Yrafia

Fuente: elaboración propia.

A su vez, cada *daira* se subdivide en cuatro barrios, o agrupaciones de tiendas (*haimas*). Toda esta estructura facilita la organización político-administrativa del Frente POLISARIO y la RASD; y sus órganos y estructuras confluyen y se entrelazan en dicha estructura. Los órganos políticos corresponden a la estructura del Frente POLISARIO, y los órganos administrativos a la estructura de la RASD, aunque la interrelación e inter-actuación entre ellos es constante. Esta dualidad jurídico-política será desarrollada más adelante, por lo que nos remitimos a epígrafes posteriores para la descripción de dichas estructuras.

Posteriormente, se creó un centro administrativo, denominado Rabuni, en el que se centralizan los órganos administrativos de los ministerios de la RASD, así como donde tienen su sede las organizaciones humanitarias presentes en el terreno.

Desde el primer momento la población refugiada saharauí, sobre todo las mujeres saharauis, priorizaron la organización de los sistemas de educación y salud. Incluso en los primeros momentos se organizaban para enseñar a leer y escribir a los niños y niñas en escuelas provisionales en *haimas*, o incluso en la arena del desierto (LAWLESS y MONAHAN, 1983: 132).

2. Procesos de consecución del bienestar

Como se ha recogido en el marco teórico y metodológico, el interés de estos estudios de caso consiste en analizar el grado de consecución del bienestar por parte de las personas, entendido éste desde el desarrollo humano.

El estudio de caso que aquí nos ocupa presenta numerosas peculiaridades para la aplicación del marco de procesos de consecución del bienestar desarrollado, ya que se sitúa en un contexto de refugio en el que tanto el Estado, el mercado, la comunidad y los hogares se hallan en una situación excepcional, en la que ninguno de ellos puede desarrollar su oferta de servicios en un contexto normalizado.

A pesar de no situarse en el contexto de América Latina, la propuesta de los patrones de desarrollo que hace MARTÍNEZ (2007), descrita en la parte metodológica, presenta características para su adaptación al contexto saharai, precisamente por el papel central que tiene el ámbito doméstico en el caso del Sáhara Occidental, y, más en concreto, el trabajo de las mujeres/feminizado frente a un mercado laboral prácticamente inexistente y una política pública débil por las razones obvias antes mencionadas. En este sentido, el grado de mercantilización del régimen de bienestar en el Sáhara Occidental es muy bajo, ya que el acceso al mercado de trabajo remunerado es muy difícil por el contexto del conflicto y el refugio, fuera de la opción de la emigración. En consecuencia, las condiciones de acceso y capacidad de compra de bienes y servicios son muy reducidas más allá de la canasta básica ofrecida por el Estado a través de la cooperación internacional.

Por tanto, el grado de desmercantilización es elevado, ya que el acceso directo a los servicios se produce a través de los programas proporcionados por el Estado. En este contexto, la familia, o el hogar, se convierte en actor protagonista como articuladora de prácticas, aunque la división del trabajo doméstico en la familia siga siendo inexistente y siga estando a cargo de las mujeres en la mayoría de los casos. De ahí, precisamente, la importancia del trabajo realizado por las mujeres en el caso del Sáhara Occidental, además de por las condiciones particulares del refugio que se analizarán más adelante.

Sin embargo, la metodología presentada permite analizar cada uno de los elementos desarrollados para el estudio de los procesos de consecución del bienestar.

2.1. El marco de procesos de consecución del bienestar en el caso del Sáhara Occidental

En el caso del Sáhara Occidental, debido especialmente a la persistencia del refugio y el conflicto armado, la idea de bienestar y de acceso al bienestar por parte de la población saharai está indiscutiblemente ligada al acceso al derecho de autodeterminación y a la consolidación del reconocimiento internacional de la RASD. Sin duda, esto ha supuesto un factor de identidad y capacidad colectiva crucial para el desarrollo de las demás capacidades, como se desarrolla en apartados posteriores. Esto podría dar lugar a pensar que el papel de la RASD en la oferta y accesibilidad de recursos es limitado. Sin embargo, como se desprende de la evolución histórica descrita y de los resultados obtenidos en el trabajo de campo realizado, la particularidad esencial del Sáhara Occidental en materia de resultados de bienestar se encuentra, precisamente, en la oferta por parte del Estado de servicios básicos para el bienestar de la población, tales como la salud, la educación, la repartición equitativa de los recursos o los sistemas de protección de riesgos, en este caso

ligados sin ninguna duda a la persistencia del conflicto bélico. Por otro lado, también resulta de especial importancia el papel jugado por la comunidad y el hogar (entendido en sentido amplio)⁹⁴.

Aplicación de las titularidades al caso del Sáhara Occidental

Para que la metodología de la presente investigación resulte aplicable al contexto particular del Sáhara Occidental, se hace necesario entender el concepto de titularidad desarrollado por Sen de manera extensa. En este sentido, las dotaciones inherentes a los atributos personales deben de ser entendidos de forma amplia, resultando de crucial importancia el grado de cualificación obtenido por los y las saharauis en un contexto de guerra y de refugio, aunque dicha cualificación no siempre les permita el acceso a un mercado laboral. Sin embargo les proporciona una fuerza de trabajo especialmente cualificada, desde el punto de vista estadístico, para ejercerla en el beneficio de la comunidad y del hogar.

Por el contrario, los activos de los que pueden disponer los y las saharauis son mucho más reducidos, ya que ni siquiera cuentan con la propiedad de la tierra en la que se asientan, sino que se encuentran en un territorio cedido mientras perdure el conflicto bélico. Sí pueden acceder a pequeños activos materiales, tales como escasas cabezas de ganado o enseres, así como reducidas sumas de dinero, provenientes en su mayoría de las remesas enviadas por saharauis que se encuentran trabajando en el exterior, o por los lazos de solidaridad establecidos con familias europeas.

Sin embargo, las titularidades de intercambio, o el conjunto de posibilidades de las y los saharauis para satisfacer sus necesidades a través de las dotaciones de recursos y capacidades que poseen, van más allá de las dotaciones antes mencionadas, muy especialmente por el papel del Estado. De acuerdo con el enfoque de las titularidades, las personas acceden a los bienes y servicios a través de los servicios o productos ofrecidos por el Estado, las rentas o ingresos de los que disponen, o, a través de las formas en que la comunidad y la familia posibilitan el acceso a recursos para el bienestar.

En el caso que nos ocupa, el acceso a bienes y servicios se produce principalmente por los cauces ofrecidos por el Estado y la comunidad, siendo la oferta y la disponibilidad del mercado mucho menor.

Acceso a través del Estado

En el caso de la población refugiada saharauí el acceso a los bienes y servicios se produce mayoritariamente a través del Estado. El Estado, a pesar de no gozar de un reconocimiento internacional consolidado, ha sido capaz de desarrollar un sistema público de sa-

⁹⁴ La importancia de estructuras sociales provenientes de la sociedad tradicional saharauí, tales como la tribu, la fracción o el clan hace necesario entender el concepto del «hogar» en un sentido amplio, que supera sin ninguna duda las dimensiones del hogar tradicional en otros contextos como el occidental o el de América Latina.

lud y de educación que garantiza el acceso universal de la población refugiada saharauí a estos bienes. Además, se encarga también de la distribución equitativa de los recursos suministrados por la cooperación internacional a través de la canasta básica, que se suministra mensualmente. De esta forma los y las saharauís acceden a los principales componentes que recoge el Índice de Desarrollo Humano (educación, salud y recursos) a través del Estado.

Acceso a través del mercado

El acceso a bienes y servicios en los campamentos saharauís a través del mercado ha sido inexistente prácticamente hasta finales de la década de los noventa. Con la entrada del dinero en los campamentos de refugio, principalmente a través de las remesas de las personas emigradas y de los envíos de las familias acogedoras del programa Vacaciones en Paz⁹⁵, la situación en los campamentos ha ido cambiando de manera progresiva, lo que, combinado con la introducción de los proyectos de los microcréditos, que más adelante se explican, y con la remuneración (aunque mínima de los puestos de trabajo locales en las ONGD), han posibilitado el acceso de ciertas familias y personas a recursos y servicios a través del mercado.

Sin duda, esto ha supuesto un cambio cualitativo, ya que ha permitido enriquecer, por ejemplo, la canasta básica de alimentos con la introducción de alimentos nuevos (carne y productos frescos) y el acceso a servicios que, al no suministrarlos el Estado, eran inalcanzables para el grueso de la población (internet, teléfono, ropa, etc.). Sin embargo, no es posible obviar que estos cambios introducidos por el mercado han supuesto la generación de desigualdades, que anteriormente el Estado procuraba evitar a través del reparto equitativo⁹⁶.

Acceso a través de la Comunidad y el Hogar

En el caso del Sáhara Occidental, el acceso a bienes y servicios a través de la comunidad y el hogar resulta de vital importancia. En función de los sistemas de salud y educación creados se garantizaba el acceso de toda la población refugiada a dichos sistemas de salud y educación. Estos sistemas, sin embargo, dado el contexto del refugio y de la persistencia del conflicto, han podido funcionar por las aportaciones de la comunidad a dichos sistemas, o dicho de otra manera, gracias al trabajo realizado por la comunidad y para la

⁹⁵ El programa Vacaciones en Paz es un programa a través del cual los niños y las niñas saharauís son acogidos por familias europeas (principalmente españolas) durante los meses del verano. Este programa les facilita no sólo una vía de escape a las duras condiciones de la *hammada* argelina durante el verano, sino también el acceso a reconocimientos médicos exhaustivos. Desde 1993, anualmente unos 10.000 niños y niñas saharauís visitan España en verano. Para más información visitar la página web de la coordinadora de Asociaciones Solidarias con el Sáhara www.saharaindependiente.org. Consultar también: FIDDIAN (2005), *The Transnationalisation of Care: Sahrawi Refugee Children in a Spanish Host Programme*, Refugee Studies Centre, Department of International Development, University of Oxford, available at: www.forcedmigration.org/guides/l1report3/l1report3.pdf

⁹⁶ Estos aspectos de desigualdad y de introducción del mercado en los campamentos han aparecido de manera reincidente en varias de las entrevistas realizadas, como por ejemplo en la entrevista mantenida con Hira Bujaje, trabajadora de la función pública y encargada del diploma que imparte en la actualidad el Instituto Hegoa para personal técnico de cooperación con financiación de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, o con el personal del Ministerio de Cooperación de la RASD.

comunidad⁹⁷. Así, las personas que accedían a estudios superiores o universitarios, a su vuelta a los campamentos eran los que garantizaban el acceso del resto de la población a dichos sistemas, bien a través del trabajo para la comunidad en escuelas y centros de formación profesional, o bien a través del trabajo en hospitales, dispensarios y farmacias. Sin embargo, esta aportación de la comunidad no se reduce a los sistemas de salud y educación, sino que sin esta aportación de trabajo comunitario sería inviable el funcionamiento de las infraestructuras del Estado, como los ministerios o las secretarías de Estado⁹⁸. En este caso, por tanto, resulta de vital importancia el mecanismo de asignación a través de la gratuidad.

Por otro lado, es igualmente significativa la aportación recibida a través del hogar, especialmente a través de las mujeres. Éstas, no son sólo las encargadas de la práctica totalidad del trabajo doméstico, sino que también son protagonistas esenciales del trabajo comunitario y la estructuración de los campamentos⁹⁹. Una aportación tan esencial al bienestar colectivo, como es el envío, para su formación, de niños, niñas y jóvenes al extranjero o a internados, hubiese resultado irrealizable sin el concurso del hogar y de la mujer saharauí en su papel de madre.

Como se ha comentado al inicio del apartado, en este proceso de bienestar resultan de vital importancia dos cuestiones que merecen ser resaltadas: el papel de la cooperación internacional, y la equidad de género.

Desde la perspectiva de la equidad de género, el papel jugado por las mujeres en los procesos de consecución de bienestar es especialmente relevante en este estudio de caso. Como ocurre con el concepto de capacidad, hay también muchas definiciones de empoderamiento, pero hay un elemento común en todas ellas que es la centralidad de la idea del poder. Teniendo en cuenta que el poder es un concepto multidimensional, la noción de empoderamiento necesariamente contiene varios aspectos diferentes y relacionados entre sí. El empoderamiento no consiste sólo en el acceso a la toma de decisiones, sino también en los procesos que llevan a las personas a percibirse a sí mismas como capacitadas y legitimadas para ocupar esos espacios de toma de decisiones (ROWLANDS, 1995:161). En el caso del Sáhara Occidental, tanto el acceso a la toma de decisiones como la percepción de las propias mujeres saharauíes de su capacidad para ubicarse en el espacio de toma de decisiones no guarda correspondencia con el protagonismo que han tenido en la gestión organización y estructuración de los procesos de acceso al bienestar a través de la comunidad y del hogar.

En el ámbito humanitario y de desarrollo, el concepto de empoderamiento se ha convertido en el objeto central de la investigación académica, la práctica y la planificación de políticas con perspectiva de género. Cuando se aplica al desarrollo, la teoría de género ha

⁹⁷ Así lo manifestaron los participantes en la entrevista semiestructurada mantenida con el grupo focal de trabajadores de función pública saharauí.

⁹⁸ Como manifestaron los trabajadores de los distintos ministerios entrevistados, por ejemplo, los trabajadores del Ministerio de Cooperación, el funcionamiento de estos organismos públicos depende de las aportaciones y dedicación de los trabajadores/as de las distintas instituciones, con independencia de la disponibilidad de incentivos y medios para el ejercicio de sus funciones.

⁹⁹ Entrevista realizada a las responsables de las casas de la mujer en la sede de la UNMS.

puesto de relieve que potenciación constituye un proceso de abajo hacia arriba, originado en la comunidad local, y no como algo que se pueda formular desde una perspectiva de arriba hacia abajo. Como consecuencia, el desarrollo o la ayuda internacional humanitaria no pueden empoderar a las personas (ya sea mujeres, personas refugiadas, los pueblos indígenas...), sino que debe ser la población a nivel local la que desarrolle estrategias para que se produzca ese empoderamiento.

El acento, pues, se pone en el concepto de agencia y las capacidades individuales y colectivas para el desarrollo social, transformación que siempre ha sido un objetivo principal del feminismo que debe alcanzarse a través de procesos de empoderamiento. Desde una perspectiva de género, la comprensión del empoderamiento está sobre todo relacionada con la organización colectiva o «el poder con», junto con una fuerte promoción de las ideas sobre el «poder dentro». De hecho, basándose principalmente en los derechos humanos y las perspectivas feministas, muchas definiciones de empoderamiento contienen la idea de que un cambio fundamental en las percepciones, o «transformación interna», es esencial para la formulación de opciones. Es decir, las mujeres deben reconocer su capacidad de definir el interés propio y la elección, y considerarse a sí mismas no solo como capaces, sino también como sujetos con derecho a tomar decisiones. Algunas autoras, como Naila Kabeer, van un paso más allá y describen este proceso en términos de pensar fuera del sistema y desafiando el statu quo (KABEER, 2001).

Por otro lado, en el caso de la población refugiada saharai es esencial el papel de la cooperación internacional y la ayuda humanitaria para el acceso al bienestar, especialmente desde el Estado, y, en menor medida, desde el mercado, la comunidad o el hogar. En el caso del acceso a través del Estado, éste garantiza el acceso a los bienes y servicios que en gran medida proceden de la cooperación internacional (a través de campañas humanitarias, proyectos o convenios internacionales). Sin la aportación de estos agentes externos el Estado no sería capaz de ofrecer el acceso a los bienes y servicios necesarios para conseguir el bienestar, ni su reparto equitativo; aunque, por otro lado, sea precisamente la comunidad internacional uno de los principales responsables de que persista la condicionante tan decisiva que es el exilio o el refugio¹⁰⁰.

En el acceso a través del mercado, también la cooperación internacional tiene importancia, ya que una de las vías del acceso al dinero y de la introducción del mercado se ha producido por la aparición de un mercado laboral creado por las propias agencias internacionales y ONGD, por un lado, y a través de los proyectos de carácter productivo o de microfinanzas, que han posibilitado e impulsado la aparición del mercado en la sociedad saharai.

A lo largo de este epígrafe se han mencionado reiteradamente los distintos condicionantes políticos, económicos y sociales que han incidido en los procesos de consecución del bienestar. En el siguiente apartado se desarrollan cada uno de ellos, así como la importancia de cada uno en los procesos de consecución del bienestar.

¹⁰⁰ Entrevista realizada al Gobernador de Smara, Hatri Addou.

3. Factores condicionantes del DHL en los campamentos de población refugiada saharauí

3.1. Condicionantes políticos

3.1.1. El conflicto armado y el refugio

La situación de desarrollo en el Sáhara Occidental está claramente condicionada, en primer lugar, por el conflicto armado, que, a pesar de la firma del alto el fuego en 1991, no se ha traducido en un acuerdo de paz. Sin duda, este factor político tiene innegables repercusiones en la población saharauí. Por un lado, la población del Sáhara Occidental se encuentra dividida entre los campamentos (de población refugiada saharauí) de Tinduf y los territorios ocupados por Marruecos. Esta división, además de las obvias consecuencias sociales, enfrenta a la mayoría de la población al contexto del refugio, y, a la población que permanece en el territorio del Sáhara Occidental, a la continua represión por parte de las autoridades marroquíes.

3.1.2. Dicotomía RASD - Frente POLISARIO

En segundo lugar, el estancamiento político del conflicto acarrea la convivencia de dos estructuras políticas paralelas. Por un lado la RASD, reconocida por 85 estados y miembro activo de la Unión Africana, y, por otro lado, el Frente POLISARIO, como movimiento de liberación nacional y único representante legítimo ante la comunidad internacional de la población saharauí.

Este binomio RASD-POLISARIO constituye un claro condicionante estructural, no sólo para el desarrollo de la población, sino para el desarrollo del propio conflicto. Esta coexistencia se traduce en una duplicidad de estructuras políticas y administrativas en los campamentos saharauíes (de Tinduf), que, en ocasiones, se traduce en confusión entre los propios actores locales y, en mayor medida, en la dificultad para identificar la interlocución adecuada para los actores internacionales. Las estructuras políticas y administrativas se entrelazan y confunden en todos los niveles de organización y administración en los campamentos de refugio, con la consiguiente dificultad para conocer las funciones y roles propias de cada actor, o, incluso, a veces se produce la concentración de funciones políticas y administrativas en una sola institución o persona.

Desde el punto de vista político, se encuentran las células y los congresos populares de base. Cada célula está integrada aproximadamente por 10 personas y la pertenencia o no a una de ellas es voluntaria. Cada célula elige una persona responsable encargada de la sensibilización ideológica¹⁰¹. Cada cuatro años la población de la *daira* se reúne en el Congreso Popular de base y elige sus representantes para el Congreso Popular Nacional.

A nivel administrativo, cada *daira* se organiza en cuatro barrios, que, a su vez, cuentan con 5 comités cada uno. Al principio había 8 comités en cada *daira* correspondientes a: salud, suministros, artesanía, educación, pediatría, seguridad, asuntos sociales y comercio y ga-

¹⁰¹ Ibidem, pág 120 y LIPPERT, Opus cit, pág 152.

nado. Posteriormente estos comités se redujeron a cinco, entre los que se incluía un nuevo comité de justicia, quedando formados por los de: salud, educación, producción, justicia y asuntos sociales, y distribución. Estos comités ayudan a la estructuración y gestión diaria de los campamentos y sus habitantes, y a mantener a toda la comunidad refugiada activa, para ayudarles a conservar su bienestar físico. Así, se encargaban de la gestión de los residuos y basuras, impartían cursos de salubridad, de salud materno infantil etc.

Esta estructura municipal está coordinada por un alcalde o alcaldesa elegida anualmente por la población de la *daira*, y se organiza, agrupa y coordina en base a tres órganos de dirección¹⁰²: i) el Departamento de orientación, integrado por el conjunto de responsables de las células de la *daira* bajo la coordinación de un comisario político; ii) el Consejo Popular, integrado por el Presidente y los miembros elegidos cada cuatro años en los congresos populares de base; y, iii) los Departamentos especializados, integrados por una persona que asuma la dirección a quien nombra la ministra o el ministro correspondiente a su especialidad, así como las y los responsables de los distintos comités populares.

Por su parte, las *wilayas* comprenden tres estructuras político-administrativas:

- El Departamento de orientación: formado por el *wali*, o gobernadora de la *wilaya*, comisariado político de las distintas *dairas*, así como las y los presidentes de los Consejos Populares de *daira*.
- El Consejo Popular de *wilaya*: compuesto por el *wali*, responsables de dirección de los departamentos especializados de cada *daira*, así como las y los presidentes de los Consejos Populares de *daira*.
- El *Wali*, o quien gobierna la *wilaya*, que se elige por el Consejo General y forma parte del Secretariado General del Frente POLISARIO. Formalmente, las o los *walisse* nombran por la ministra o ministro del interior.

Posteriormente, según fue avanzando el conflicto, se creó un centro administrativo, denominado Rabuni, donde se centralizaron los órganos administrativos de los ministerios de la RASD, y donde tienen su sede las organizaciones humanitarias presentes en el terreno.

La estructura y organización del Frente POLISARIO queda recogida en sus Estatutos, compuestos por 167 artículos, mientras que la organización del Estado se expresa en la Constitución saharauí.

Los Estatutos están estructurados en ocho partes¹⁰³ y definen al Frente POLISARIO como un Movimiento de Liberación Nacional, fruto de la larga resistencia saharauí contra to-

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ La primera parte enumera los principios generales (objetivos, condiciones de pertenencia al Frente POLISARIO, derechos y obligaciones del militante). Las partes posteriores, de la segunda a la octava se ocupan de definir y describir cada uno de los órganos del Frente POLISARIO. Así, la segunda recoge lo relativo al Ejército de Liberación Popular Saharauí; la tercera parte describe las estructuras del Frente POLISARIO (reglas de disciplina, elecciones y estructuras propias); la cuarta parte trata de las instancias nacionales (el congreso nacional, el Secretario General, el Secretaria Nacional); la quinta parte resume lo referente a la organización política de la base (Secretaría Política, departamentos, secciones y células); la sexta parte corresponde a la organizaciones de masa (Unión Nacional de Mujeres Saharauis, UNMS; la Unión de los Trabajadores Saharauis, UGTSARIO, y la Unión de Jóvenes Saharauis, UJSARIO); la séptima y octava parte definen el poder ejecutivo (Secretaría General, gobierno) y el poder legislativo (CNS) respectivamente.

das las formas de dominación extranjera, en el que están movilizados voluntariamente los saharauis, para la lucha de independencia nacional y para la recuperación de la soberanía saharauí en la totalidad del territorio de la RASD (art. 1). Además, según el art. 3, el Frente es una organización social que trabaja por la justicia social, la igualdad de las oportunidades y la igualdad.

Como la mayoría de los movimientos de liberación nacional, los Estatutos incorporan los valores de sacrificio por la causa nacional y sumisión a la ideología del Frente, además de reiterar los principios enumerados en el prólogo de la Constitución de la RASD: pertenencia a la Unión del Magreb Árabe, a la Nación Africana y a la Unidad de la Nación Árabe.

A nivel exterior, el Frente POLISARIO tiene la misión de dar a conocer la lucha del pueblo saharauí, aumentar su reconocimiento, el apoyo internacional, y defender el derecho de los pueblos a la autodeterminación política y económica (art. 8).

La estructura y funcionamiento del Frente POLISARIO se recoge en el capítulo tercero y establece la flexibilidad y la tolerancia, por razones de eficacia, en las relaciones con el pueblo, a fin de poder responder a las exigencias de la lucha de liberación nacional. El principio de funcionamiento dentro del Frente le otorga prioridad en la dicotomía con la RASD hasta la consecución de la autodeterminación (art. 20).

El Frente POLISARIO adopta el principio de la responsabilidad colectiva en la toma de decisiones y la responsabilidad individual en la ejecución (art. 22).

El cuarto capítulo detalla las estructuras propiamente dichas del Frente POLISARIO: el Congreso, la Secretaría General, la Secretaría Nacional, la Secretaría Permanente de la organización política, las organizaciones de masas, los departamentos, las secciones y las células (art. 47).

El Congreso Nacional es la instancia suprema de pueblo y en él se toman todas las decisiones en lo referente a la organización política, la organización y la lucha de liberación nacional (art 50).

Todas las instancias del Frente POLISARIO y sus militantes tienen la obligación de aplicar las decisiones del congreso nacional por ser la instancia suprema. Se reúne cada cuatro años en sesión ordinaria, o en sesión extraordinaria a petición de la Secretaría General o de los dos tercios de la Secretaría Nacional¹⁰⁴.

La estructura se completa con:

- La secretaría de organización política, compuesta por los *walis* o representantes de las *wilayas* (en calidad de presidencia), la dirección de orientación y movilización

¹⁰⁴ La Secretaría Nacional del Frente POLISARIO instituye la comisión nacional preparatoria del congreso conforme a los artículos 58 y 59. El Secretario General preside las reuniones de la secretaría, así como del Comité permanente de la Secretaría o Buró. En el periodo de tiempo comprendido entre los Congresos Nacionales, la Secretaría es el órgano supremo del Frente POLISARIO y ejerce las funciones de movilización y ejecución de las decisiones del Congreso.

así como las y los secretarios generales de las organizaciones de masas (UNMS, UGTSARIO y UJTSARIO), los departamentos, de quienes son responsables locales (alcaldes o alcaldesas) (art. 109).

- las secciones, compuestas por quien ejerza la alcaldía en la presidencia, las y los responsables políticos de los barrios, representantes de las organizaciones de masa y una persona como administradora (art. 118).
- Las secciones de base, constituidas por quien asuma la responsabilidad política de la sección de base (responsable del barrio), representantes de las organizaciones de masa al nivel de la barrio, las y los responsables de las células y la persona que administre la sección de base (art. 125).
- Las células, constituyen la unidad de base de la estructura organizacional, y están formadas por entre 5 y 15 integrantes, según se trate de las instituciones, los servicios públicos, o de las *dairas*. Tienen un papel político, social y educativo frente a las y los ciudadanos. Las zonas ocupadas, las comunidades en el extranjero y las zonas rurales tienen una organización política de base que obedece a sus situaciones particulares.

Las organizaciones de masa se encuentran reguladas en la sexta parte y son consideradas como pilares fundamentales del Frente POLISARIO (art. 132). Las organizaciones de masas eligen a quienes asumirán sus secretarías generales, que son automáticamente integrantes de la Secretaría Nacional del Frente POLISARIO.

Por su parte, el Estado se organiza a través de la Constitución saharauí, aprobada en el III Congreso del Frente POLISARIO en 1976. Establece el modo de funcionamiento de los distintos órganos y poderes del Estado y fija también los objetivos de la lucha de la RASD para el logro de la soberanía nacional¹⁰⁵. El preámbulo de la Constitución es el resumen de la ideología de la RASD y de sus valores culturales y tradicionales. Así, se define a la RASD en base a una triple identidad: árabe, africana y musulmán, al tiempo que se reitera su resistencia al sistema colonial y a la ocupación y su lucha por la libertad y dignidad del pueblo saharauí. Así mismo, el preámbulo afirma la adhesión del pueblo saharauí a los principios de la justicia y de la democracia enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y a la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (de 26 de junio de 1981). De igual manera recoge el compromiso de trabajar para la edificación del Gran Magreb, de la Unidad Africana, de la unidad de la nación árabe y el establecimiento de relaciones internacionales sobre la base de la cooperación, la concordia, el respeto mutuo así como de la Paz Mundial.

¹⁰⁵ Está dividida en cuatro partes. La primera parte, dedicada a principios generales, trata en cinco capítulos (50 artículos) de Saguia-el-Hamra y Río de Oro (Sahara), del pueblo, del Estado, de los derechos y garantías constitucionales, y de las obligaciones. La segunda parte se compone de tres capítulos, reservados a la organización de los poderes: el poder ejecutivo (el presidente de la RASD y el Gobierno), el poder legislativo y el poder judicial. La tercera parte (3 artículos solamente) atañe al control y las instituciones consultivas. La cuarta y última parte (5 artículos) se denomina «Otras disposiciones» y trata las fiestas nacionales, la reforma de la Constitución y las disposiciones transitorias.

La Constitución de la RASD contempla la tradicional división de poderes: poder ejecutivo, poder legislativo y judicial.

- a. Poder ejecutivo, que consta de dos órganos centrales: i) el Presidente de la República; y, ii) el Gobierno. El Presidente representa la conjunción de lo político y de lo administrativo, con las gestiones del día a día de la República. Trabaja en coordinación con sus principales colaboradores: el presidente del Consejo Nacional Saharaui y el jefe de gobierno. Así mismo cuenta en todo momento con el asesoramiento del denominado Comité permanente, compuesto por los consejeros militar, económico, de relaciones internacionales y de justicia. El Presidente es el encargado de elegir a su Primer Ministro, que nombrará al gabinete de Gobierno.

El Gobierno, presidido por el Primer Ministro, se encarga de redactar y ejecutar el Programa Nacional, que se somete a la aprobación del Consejo Nacional Saharaui o Parlamento, así como de elaborar los presupuestos del Estado y gestionar la política diaria de la república¹⁰⁶.

Los principales agentes de la administración son los ministros y el primer ministro, que actúan bajo la dirección del Presidente. El Primer Ministro es el encargado de la coordinación de los ministerios cuando se requiere el trabajo conjunto de varios de ellos. El Presidente tiene, generalmente un conocimiento hondo de los detalles administrativos, económicos, sociales, políticos, diplomáticos y militares. Sin embargo, la responsabilidad política del gobierno y los ministros recae sobre el Primer Ministro.

- b. Poder legislativo, formado por el Consejo Nacional Saharaui (Parlamento Saharaui) que tiene la función legislativa y de control del Gobierno y el Consejo Consultivo. Hasta ahora, las especiales circunstancias de las RASD, con la vida en el exilio y la guerra de liberación nacional, han hecho que la labor del Consejo sea débil, pero recientemente se ha visto reforzada en sus dos papeles, al tener que legislar para regular distintos aspectos de la vida cotidiana de los campamentos que han experimentado grandes cambios, así como ejerce una mayor labor fiscalizadora del poder ejecutivo.

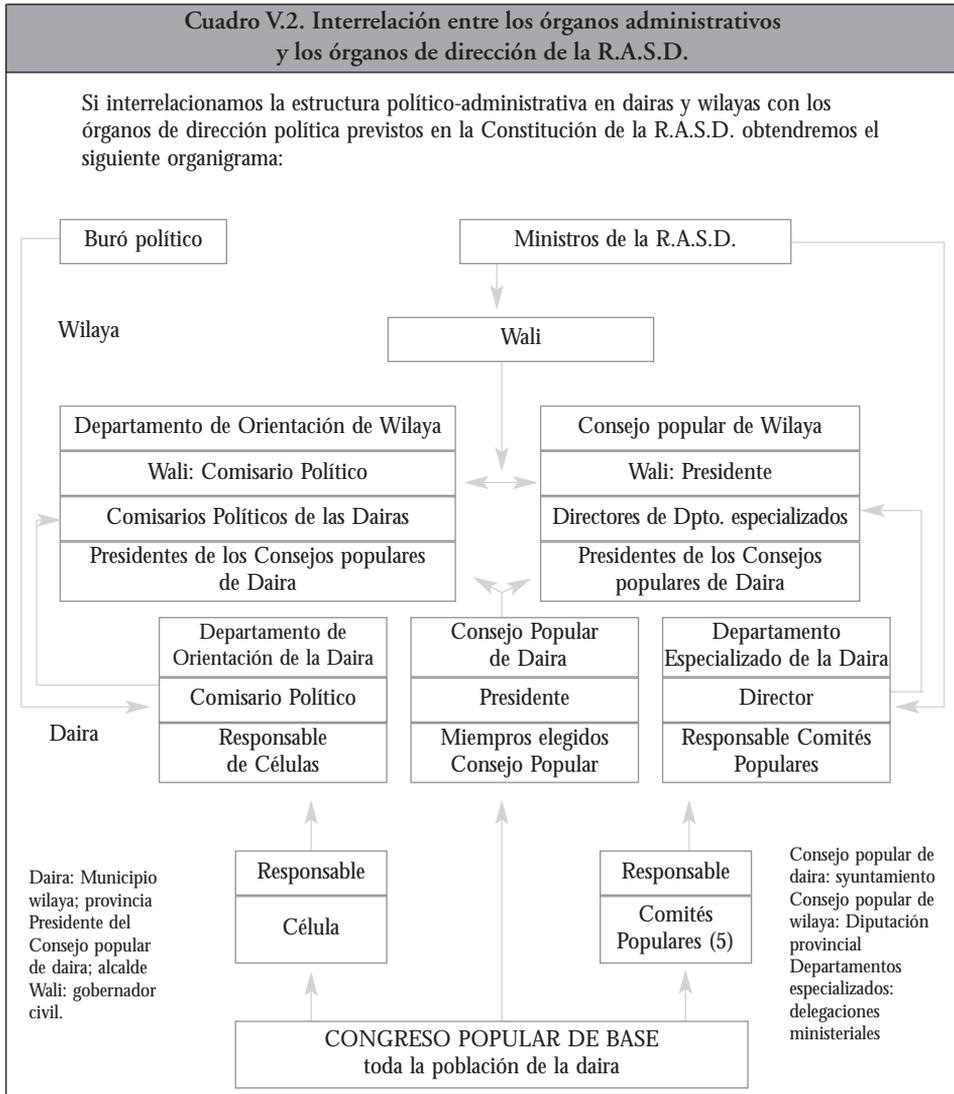
El Consejo Consultivo fue constituido en el Décimo Congreso Nacional, en el año 2000, para establecer un sistema bicameral y ejercer un papel de limitación de las atribuciones. Se reúne una vez al año y puede celebrar sesiones extraordinarias a la demanda del jefe del Estado o del comité permanente.

- c. Poder judicial, representado por el Consejo Superior de Justicia, se vio reforzado en el décimo congreso.

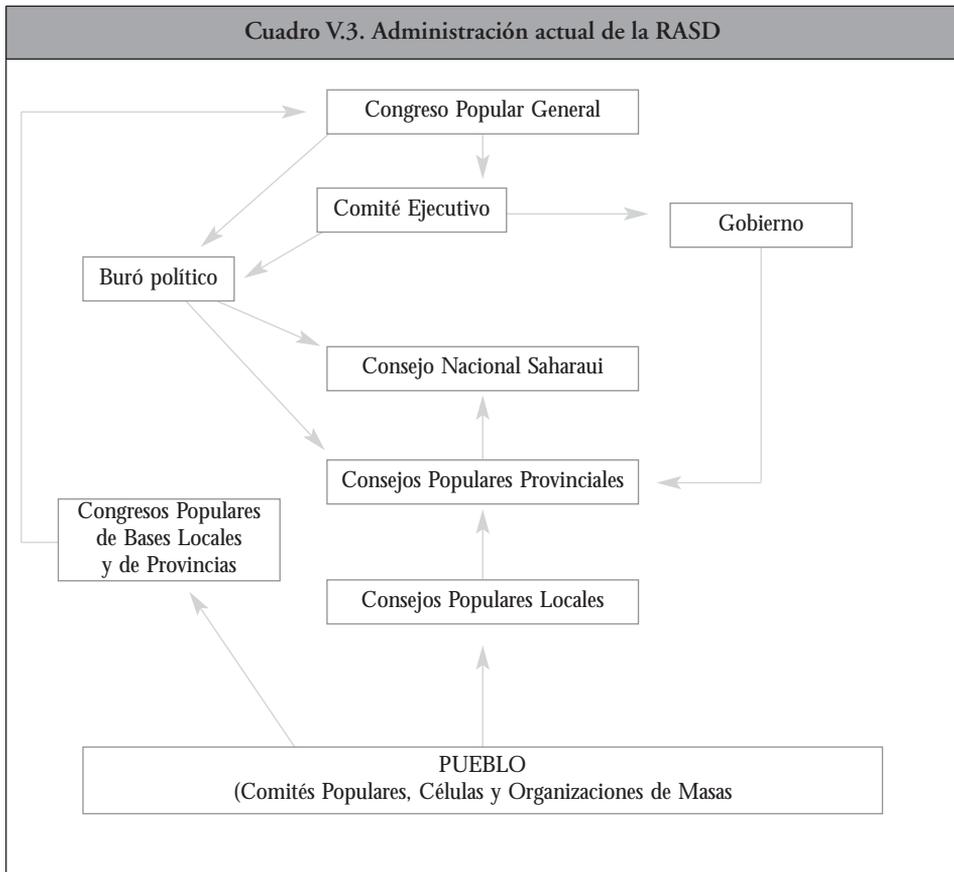
El Ejército de Liberación Popular Saharaui (ELPS). Dado que el conflicto se mantiene todavía activo, aunque tenga un bajo nivel de intensidad desde el alto el fuego, el ELPS

¹⁰⁶ A nivel administrativo, la labor del gobierno se complementa con un entramado administrativo provincial (*s*) y municipal (*daira*). La misión de la organización administrativa es organizar a la población y atender sus necesidades en todos los sectores. Así, cada tiene un gobernador o *wali*, y cada *daira* un Baladí o alcalde. Así mismo en estas instituciones están representados los cinco comités que hemos mencionado antes y que existen en todas las *dairas* y barrios.

sigue siendo una institución importante en la sociedad saharai, y según el artículo 22 de las Constitución tiene la función de garantizar la soberanía nacional¹⁰⁷. El ejército participa en la política y ejerce su influencia particularmente en los congresos nacionales del Frente POLISARIO, a través de sus delegados en la elección del Secretario General y de los miembros de la dirección nacional, y para la toma de decisiones (reformas de la Constitución, revisión de los estatutos del Frente POLISARIO, elaboración del programa de acción nacional, etc.).



¹⁰⁷ Está estructurado en seis regiones militares cuyos estados mayores, efectivos y equipos están establecidos en territorios liberados. Cada región militar se encuentra bajo el mando de un alto oficial, generalmente miembro del Secretario General del Frente POLISARIO.



Fuente: BRIONES y OLIVER.

3.1.3. Estancamiento de la proactividad política

En tercer lugar, otro factor político condicionante del desarrollo de la población saharauí es la política desarrollada por el Frente POLISARIO a lo largo del conflicto. Hasta la firma del alto el fuego en 1991, el Frente POLISARIO marcó el desarrollo de sus ofensivas, tanto políticas como militares, con una estructura bien diseñada y desarrollada, que se tradujo en la victoria militar sobre Mauritania en 1979 y en el elevado número de reconocimientos internacionales obtenidos por la RASD. Durante esta etapa se produjo la que ha supuesto, sin duda, hasta la fecha la mayor victoria diplomática del Frente POLISARIO: la admisión como Estado miembro en la Unión Africana y el consiguiente abandono de la misma por parte de Marruecos. Sin embargo, la firma del alto el fuego, sin haberse negociado previamente el acuerdo de paz supuso un error táctico y diplomático que ha derivado en un punto de inflexión en el desarrollo del conflicto y en la propia política desarrollada por el Frente POLISARIO.

Aunque no puede negarse la buena voluntad y la disposición mostrada por el Frente POLISARIO y por la propia población saharai en el periodo abierto con la firma del alto el fuego, es innegable que se ha producido una falta de estrategia política. Desde la entrada en vigencia del alto el fuego y el inicio de las negociaciones para llegar a un acuerdo de paz, el Frente POLISARIO ha puesto en práctica una política reactiva, frente a la política proactiva realizada en el periodo anterior. La situación se caracteriza por la falta de iniciativa en las negociaciones, llevando una estrategia a remolque de las actuaciones de Marruecos y con una falta de visión de las consecuencias que se derivan de los compromisos asumidos en las negociaciones y de la prolongación del conflicto. A efectos del Desarrollo Humano Local es innegable que la prolongación del conflicto y su estancamiento político, tanto a nivel interno (con la perpetuación de cargos y responsabilidades políticas) como a nivel internacional (manifestado especialmente en la dependencia de los apoyos externos y de la ayuda internacional) ha supuesto un claro condicionante a la hora de la formulación y aplicación de políticas e iniciativas de desarrollo.

3.1.4. Falta de renovación de cuadros

Derivado de esta política reactiva, pero también como parte intrínseca de la misma, hay un cuarto factor político que condiciona de manera incuestionable el Desarrollo Humano Local. Se trata de la falta de renovación de los representantes políticos, que se traduce en la permanencia de personas y perpetuación de cargos, que acarrea inevitablemente el agotamiento de ideas y el estancamiento de políticas, no sólo en materia de la diplomacia internacional, sino también en lo relativo a políticas de desarrollo y la gestión de la crisis humanitaria de los campamentos.

3.1.5. Dependencia de alianzas externas

Por último, todos los condicionantes mencionados se concentran y resumen en un quinto factor que condiciona el bienestar de la población, especialmente de la población refugiada, pero también de la población de los territorios ocupados. Con ello se hace referencia a la ya mencionada dependencia de alianzas externas imprescindibles para que funcione el Estado, así como para llevar adelante la denuncia y presión sobre las constantes violaciones de los derechos humanos en los territorios ocupados, o para la gestión de la ayuda internacional, necesaria para la gestión de los campamentos.

Esta dependencia externa es especialmente relevante en relación con Argelia, de quien se da una especial dependencia, no sólo por ser el Estado que les proporciona el refugio, sino por ser su principal donante humanitario así como su aliado político más importante. Pero también con respecto a otros actores internacionales se da esa condicionante, como ocurre con los grandes donantes multilaterales, de vital importancia para la subsistencia de la población refugiada, o de otros Estados, como Sudáfrica o algunos Estados latinoamericanos, para el mantenimiento de las infraestructuras políticas necesarias para el desempeño de las labores propias del Estado.

3.2. Condicionantes sociales

3.2.1. Prolongación del conflicto y el refugio

Ya se ha expresado que el principal condicionante social para el desarrollo de la sociedad saharauí es la prolongación del conflicto y del refugio. Desde el punto de vista social, la permanencia del conflicto supone la perpetuación de roturas de lazos personales y familiares, la prolongación de la incertidumbre por los desaparecidos y la interrupción de los procesos de duelo.

Desde el inicio del conflicto la sociedad saharauí se vio impelida a afrontar una serie de experiencias derivadas de la confrontación bélica. En primer lugar, el exilio de parte de la población en Argelia supuso la ruptura de familias y redes sociales que, en muchos casos, no han vuelto a reunirse en los 35 años que dura el conflicto. En segundo lugar, durante la invasión y los primeros momentos del conflicto, se produjeron numerosos casos de desapariciones, muchos de los cuales siguen a día de hoy sin resolverse. A estos dos factores hay que añadir las pérdidas humanas sufridas en prácticamente todas las familias y las consecuencias físicas (mutilaciones y discapacidades) de los enfrentamientos. La población saharauí tuvo que afrontar la construcción del Estado y la organización de los campamentos sin tener tiempo para asumir las pérdidas y socializar el duelo por las y los familiares perdidos, especialmente las mujeres saharauí, quienes tuvieron que asumir el protagonismo de la organización posponiendo sus propias necesidades personales y sociales.

Todos estos aspectos, vitales desde el punto de vista de la cohesión de la sociedad saharauí, condicionan la actitud de la sociedad saharauí ante el refugio y la ocupación, y evidentemente, también ante los procesos y políticas de desarrollo.

3.2.2. Dependencia de la Ayuda Humanitaria

Por otro lado, desde el punto de vista de la sociedad saharauí, especialmente de la población refugiada, la dependencia de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo resulta un factor condicionante de indudable importancia, como ya se ha dicho al mencionar la dependencia de alianzas externas cuando se han tratado los condicionantes políticos. Si bien esta dependencia tiene una mayor repercusión en la estrategia política del Frente POLISARIO y de la RASD, la dependencia de los grandes donantes y de los flujos de ayuda, aunque ha sido utilizada para condicionar el posicionamiento político del Frente POLISARIO, tiene una mayor repercusión en la situación de la sociedad refugiada.

Frente a la situación de gran vulnerabilidad de la población refugiada saharauí, se han implementado desde el inicio del conflicto diversos tipos de ayuda: campañas de ayuda humanitaria y proyectos de cooperación internacional. Las campañas de ayuda humanitaria han estado condicionadas, prácticamente en su totalidad, durante casi 34 años a la situación de eventualidad que asumían la propia población saharauí, siendo ellos mismos los que se mostraban reacios a otros proyectos de cooperación más estables, por interpretar que así asumían la perduración del conflicto.

Actualmente, la dependencia de la ayuda humanitaria en materia alimentaria sigue siendo prácticamente total, aunque se han comenzado a implementar proyectos de desarrollo para disminuir la vulnerabilidad de las personas refugiadas, al diversificar los sistemas de sustento y aplicar la lógica del Desarrollo Humano Local, tratando de afrontar los cambios sociales que se producen en los campamentos y a la futura consolidación de la RASD. Sin embargo, el principal aporte para la supervivencia de la población refugiada sigue siendo la ayuda humanitaria. Esta ayuda se ha convertido no sólo en un instrumento esencial para la supervivencia de quienes habitan los campamentos, sino que se ha utilizado como mecanismo de presión en el desarrollo político del conflicto por los distintos actores internacionales, tratando de influir en la voluntad política del pueblo saharai a través de recortes y refuerzos de la financiación de dicha ayuda.

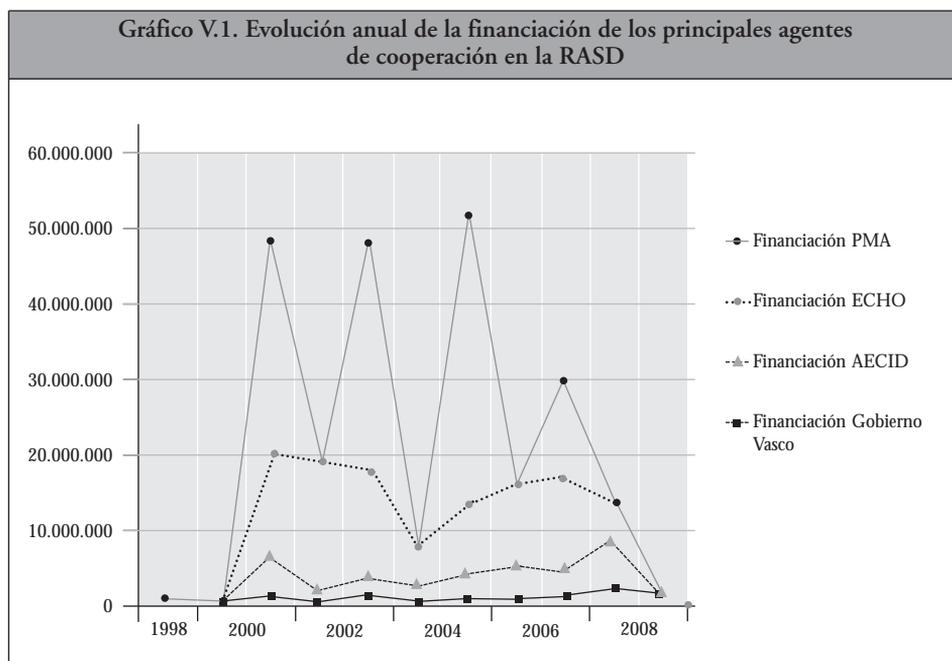
A efectos de la ayuda humanitaria cabe destacar la importancia de cuatro donantes principales: el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las campañas de ayuda humanitaria se han dividido en tres grandes bloques o campos: ayuda alimentaria, sanidad y educación. Sin embargo, desde principios de la última década del s.XX los grandes donantes iniciaron un proceso de reducción progresiva de la ayuda como medio de presión a la población saharai, al Frente POLISARIO y a la RASD en los procesos de negociación de paz. Así, la financiación de la asistencia humanitaria por parte de los grandes donantes ha sufrido grandes fluctuaciones, sin justificación aparente, pero que han tenido importantes repercusiones en el estado de la población civil, especialmente de la refugiada. A modo de ejemplo se sintetiza en la siguiente tabla:

Cuadro V.4. Evolución Ayuda Humanitaria 2000-2007								
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PMA (WFP) (USD)	27.855.479		29.765.704		39.508.190		13.000.000	
AECID (€)	5.178.915 ¹⁰⁸	1.750.000	2.160.490	1.492.804	3.276.320	5.288.823	4.368.915	6.964.283
DG HUMANITARIAN AID (ECHO) (€)	13.935.000	16.329.000	14.340.000	5.143.000	8.000.000	9.311.000	10.900.000	5.000.000

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰⁸ Dato proporcionado en millones de pesetas en el Seguimiento PACI 2000 (859.700.000) www.aecid.es/web/es/publicaciones/Documentos/paci/



Fuente: Elaboración propia.

A raíz del fracaso del proceso de paz, especialmente desde el frustrado referéndum de 1998, los refugiados saharauis y el Frente POLISARIO se dieron cuenta de la dificultad que entrañaba para la población refugiada sobrevivir dependiendo de las campañas de ayuda humanitaria. Por ello, se adoptó la decisión de iniciar proyectos de desarrollo y de instaurar la economía de mercado en los campamentos, lo que favoreció el funcionamiento de alguno de los proyectos, como se verá más adelante¹⁰⁹ (POLISARIO, 2003).

Los primeros proyectos desarrollados desde esta óptica fueron de tres tipos:

- a. Proyectos de soberanía alimentaria. Se empezaron a implementar proyectos productivos (principalmente avícolas, hortícolas y camellares) con el objetivo de complementar los suministros de ayuda alimentaria a través de producciones locales de alimentos de la canasta básica.
- b. Proyectos formativos. Estos proyectos tratan de facilitar la formación de los cuadros saharauis en los propios campamentos, ante las dificultades de algunas familias para

¹⁰⁹ Estas decisiones se recogieron en los Congresos del Frente POLISARIO X y XI respectivamente. En el X Congreso, tras constatar el fracaso en el avance del Plan de Paz se optó por instaurar la economía de mercado en los campamentos para tratar de paliar así el hastío de la población civil, y ayudar a la mejora de su situación a través de iniciativas privadas. Por su parte, el XI Congreso constató el empeoramiento en la situación de los refugiados y avanzaba que el Frente POLISARIO tomaría como prioridad trabajar para la mejora de su situación a través de nuevas iniciativas de cooperación. FRENTE POLISARIO, *Actas del X Congreso del Frente POLISARIO*, 1999 y FRENTE POLISARIO, *Actas del XI Congreso del Frente POLISARIO*, 2003.

que sus hijos e hijas estudien fuera a través de los convenios educativos. Por otro lado, ante el bloqueo del proceso negociador, el Frente POLISARIO comenzó a prepararse para la construcción del nuevo Estado y la consolidación de la RASD ante los países que ya le habían dado su reconocimiento a través de la formación de sus cuadros técnicos y administrativos.

- c. Microcréditos. Este tipo de proyectos son los de más reciente implantación y comenzaron a aplicarse en 2006 en aras a favorecer las iniciativas productivas.

Es en este tipo de proyectos y programas en los que esta investigación se centra, por ser representativos de la más reciente aproximación al enfoque del Desarrollo Humano Local que se ha puesto en marcha en los campamentos.

La escasez y dependencia de la ayuda externa en la consecución de los servicios básicos ha condicionado las políticas de desarrollo del Frente POLISARIO, así como las estrategias de adaptación de la propia población refugiada y el desarrollo de sus propios sistemas de sustento. Este estado de emergencia permanente ha condicionado y causado la falta de iniciativa en el desarrollo de políticas de desarrollo, amparándose durante mucho tiempo el propio Frente POLISARIO y la misma sociedad saharai en la temporalidad del refugio y del conflicto para justificar la inaplicación de políticas de desarrollo.

3.2.3. El papel de las mujeres en el contexto saharai

Otro factor que ha condicionado el desarrollo de la población refugiada y la implementación de políticas ha sido, sin lugar a dudas, el papel de las mujeres. Los principales sujetos del desarrollo de la población refugiada y de la puesta en práctica de las políticas de desarrollo de las capacidades básicas, tanto individuales como colectivas, han sido las mujeres saharais. Durante décadas, han protagonizado como ejecutoras y como ideólogas el proceso de desarrollo de la población saharai, lo que les ha supuesto además de una gran responsabilidad una carga adicional a la derivada de su propio refugio y de sus necesidades propias como supervivientes del conflicto y la ocupación.

Sin embargo, esta responsabilidad no se ha visto después traducida en una representatividad política equitativa en términos de género, ni tampoco en un reconocimiento justo de la labor realizada. Generalmente, este reconocimiento ha venido más de la propia comunidad internacional y del movimiento saharai que de la propia sociedad saharai y del gobierno de la RASD. Esta falta de visibilidad supone un factor desmotivador y ralentizador del principal motor de desarrollo de la población saharai, no sólo en número, sino también en iniciativa. Dada la importancia de la necesaria participación equitativa de las mujeres y el reconocimiento de la misma, en este estudio de caso se desarrolla este aspecto en epígrafes posteriores.

3.2.4. Transición de una sociedad nómada tradicional a una sociedad moderna

Desde el punto de vista social, el cambio experimentado por el pueblo saharauí en un lapso reducido de tiempo, también ha condicionado de manera considerable el desarrollo y adaptación a las políticas de generación de capacidades. El paso de una sociedad nómada, tribal y tradicional a una sociedad moderna y sedentaria –con el reto de tener que hacer frente al conflicto político-militar y a la construcción de un Estado, con lo que implica de generación de capacidades colectivas–, ha sido realizado en muy poco tiempo y sin tener espacios de reflexión comunes y de socialización de los cambios experimentados. Además, este salto cualitativo se vio dificultado por la falta de inversión en infraestructuras y capacitación por parte de España durante el periodo colonial. La colonización española se caracterizó por una falta total de inversión no sólo en la capacitación de la población local, sino también el desarrollo de infraestructuras más allá de las necesarias para la explotación de la pesca y los fosfatos y los intereses militares. Esto colocó a la sociedad saharauí en una situación de clara desventaja con respecto a los pueblos vecinos a la hora de afrontar su proceso de desarrollo y su guerra de liberación nacional, además de los condicionantes geoestratégicos de las potencias internacionales en el conflicto.

La sociedad saharauí se constituyó como una sociedad jerárquica, articulada en torno a la funcionalidad de los grupos sociales y étnicos, y compuesta de grupos familiares o de parentesco patrilineales, articulados en torno a la *haima*, fracciones y tribus. Esta jerarquía social se traslada también a la jerarquía de poder y a la *Yema´a* (asamblea legislativa) y al *Chej* (jefe) equivalente al poder ejecutivo (VILLAR, 1982:27). Las tribus guerreras contaban además con un consejo de guerra que se creaba cuando un peligro exterior amenazaba a la tribu. Cuando se producían problemas entre dos o más tribus, normalmente ocasionados por la gestión del agua, se formaba un *Ait arbain* o consejo de guerra para solucionar el problema.

Sin embargo, el distintivo de la estructuración social saharauí no es esta organización jerárquica, común en el Magreb, sino su particular estratificación social horizontal adquirida por la escasez de recursos. Así, las y los saharauíes se distribuyen socialmente en función del acceso que tienen a los recursos. Los grupos sociales de las categorías inferiores serían las siguientes categorías serviles: los esclavos y libertos, que son la mano de obra encargada del pastoreo y del servicio doméstico; los profesionales, dedicados principalmente a la artesanía y que constituyen el estrato social menos numeroso; y los tributarios, familias de pastores o pescadores que rinden tributo a otras familias a cambio de protección. En la cumbre de la sociedad se encontrarían los *zauia*, considerados las tribus del libro o intelectuales cumplen la función ideológica de la sociedad; y, los guerreros, que ejercen la función político-militar y pretenden además ostentar la exclusividad de la descendencia genealógica de los hasanes, e incluso, del profeta.

Aparte de esta peculiar estratificación, lo que distingue a estas tribus del resto de estructuras políticas del gran desierto, es precisamente la ausencia de un poder supatribal centralizado. Ninguna tribu se superpone a las demás, ni rinde pleitesía a sultanatos próxi-

mos ni, por supuesto, tampoco al de Marruecos. Tal y como ya se ha mencionado existen varios tratados jurídicos y documentos legales que corroboran este extremo¹¹⁰.

De este modo la sociedad saharauí tuvo que afrontar en un lapso muy corto de tiempo retos tan dispares como el exilio y la construcción de un Estado, todo esto además, en un contexto bélico. De una sociedad estructurada de forma jerárquica y funcional se pasó a una sociedad horizontal, fuertemente politizada y con una preparación insuficiente. Estas transformaciones, además de las propiamente políticas, suponen un cambio demasiado grande para asumirlo en un periodo de tiempo tan escaso y sin apenas ocasión para la socialización de dichos cambios.

3.3. Condicionantes económicos

3.3.1. Dependencia externa

Desde el punto de vista económico, la tantas veces reiterada dependencia externa para la subsistencia y mantenimiento del Estado es sin duda alguna el condicionante más importante. Mientras que en aspectos como la educación y la salud se han creado sistemas propios, desde la perspectiva económica se ha seguido un modelo de supervivencia alimentado por recursos procedentes del exterior y la ejecución de actividades de forma solidaria.

El territorio del Sáhara Occidental, a pesar de ser uno de los territorios del mundo más ricos en recursos naturales¹¹¹, al encontrarse dividido entre los dos actores del conflicto, quedando la mayor parte del mismo bajo la ocupación militar marroquí, no ha posibilitado el beneficio de explotación de dichos recursos a la población saharauí y de la propia RASD. Así, los recursos necesarios para la subsistencia de la población y para el mantenimiento del Estado provienen exclusivamente de los apoyos externos. Esta dificultad se ve acentuada en el ámbito militar, donde la capacidad saharauí para mantener su posición en el conflicto está intrínsecamente ligada a las alianzas externas. Esta dependencia externa se manifiesta principalmente, y en lo que en mayor modo ocupa a este estudio, en la necesidad de suministrar los servicios básicos a la población refugiada, aunque sin restar importancia a la dependencia de la RASD de las alianzas externas para poder desarrollar las capacidades colectivas necesarias para el desempeño de sus funciones como Estado.

En los últimos años se ha producido la entrada de la moneda en los campamentos a través de las remesas de la diáspora y de la solidaridad con las familias de las y los niños de

¹¹⁰ En este sentido cabe destacar el Tratado de Marrakech de 1767, firmado entre España y el Sultán Sidi Mohamed Ben Abdallah de Marruecos, que en su artículo 18 afirma: «Su Majestad Imperial se abstiene de deliberar sobre el tema del establecimiento que Su Majestad Católica quiere formar en el sur de la orilla de Nun, puesto que no puedo asumir la responsabilidad de accidentes y de desgracias que podrían producirse, visto que su soberanía no se extiende mas allá y que las poblaciones vagabundas y feroces que habitan este país, incluso haciéndoles prisioneros». (MORENO, 1975), (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1975: 50).

¹¹¹ En el año 1974, el Banco Mundial definió al territorio saharauí (antes Sáhara Español) como el espacio más rico de todo el Magreb debido a la existencia de abundantes reservas en recursos naturales. (MONJARÁZ, 2005:50).

acogida, así como el desarrollo de pequeñas iniciativas de comercio y negocio, las que sin duda, han sido cruciales para el Desarrollo Humano Local. Sin embargo, el gobierno de la RASD no ha desarrollado hasta el momento un sistema fiscal para gravar estas actividades o una regulación de las mismas que le permita, por un lado, potenciar dichas actividades, y por otro, beneficiarse de ellas (SANCHEZ, 2007). Además ni el mismo gobierno, ni el Frente POLISARIO han sido capaces de desarrollar políticas de generación de ingresos que contribuyan a reducir la dependencia de la ayuda externa y la vulnerabilidad de los refugiados, lo que ha condicionado el desarrollo de las propias capacidades colectivas del Estado y de poner en marcha políticas de Desarrollo Humano Local.

3.3.2. Debilidad de la actividad económica

Los recursos productivos, –tierra, trabajo, capital y tecnología–, han encontrado dificultades enormes para su desarrollo en el caso del Sáhara Occidental. Por un lado, la no pertenencia de su propia tierra supone el principal problema para la RASD, ya que no solo no controla la mayor parte de su territorio, sino que además justamente el ocupado por Marruecos es el más rico en recursos naturales. Por otro lado, desde el punto de vista del sistema productivo hay que señalar que este estudio sólo tiene en cuenta las actividades desarrolladas en el contexto del refugio o en los territorios liberados. El pueblo del Sáhara ha basado tradicionalmente su economía en la ganadería y, en la actualidad, las iniciativas ganaderas más importantes se realizan en el territorio liberado, donde la tierra permite las actividades de pastoreo. En los campamentos cada familia suele tener algunas cabras que mantienen a las afueras de las *dairas* y que se alimentan con todos los desechos orgánicos que se generan en el hogar. Las actividades agrícolas son escasas dadas las características del terreno, aunque existen algunas iniciativas desarrolladas por la cooperación internacional como el huerto ubicado a las afueras de Rabuni y los huertos de Dajla.

Desde el punto de vista comercial, pese a la tradición histórica comercial del pueblo saharauí (SÁNCHEZ, 2007), las actividades se limitan a pequeños comercios que suministran productos básicos para complementar los aportados por la ayuda humanitaria. Se puede encontrar alimentos (agua, leche, fruta, huevos, té, galletas o chocolate), productos sanitarios (desde jabón, papel higiénico hasta colonias) y otros. Además de estas pequeñas tiendas, se han articulados los mercados donde se da una concentración de comercio con una mayor variedad. En ellos se oferta carne, textiles, adornos para las mujeres, cosméticos, música y artesanía. También existen talleres de reparación de vehículos y suministradores de gasolina, así como algunos restaurantes (SÁNCHEZ, 2007). Estas pequeñas iniciativas comerciales, que han dado lugar a la aparición del mercado, surgieron al amparo de la inserción de los primeros proyectos productivos y de microcréditos.

Además de esta incipiente aparición del mercado a través de las actividades comerciales, la llegada de remesas derivada principalmente del Programa Vacaciones en Paz y, más recientemente, también de los envíos monetarios de las y los trabajadores saharauíes en el

extranjero, supone uno de los ingresos monetarios (divisas) más significativos para las familias de los campamentos. Estos ingresos, tienen un alto componente informal, es decir se envían de forma personal a través de personas que viajan. Esta informalidad imposibilita realizar una planificación sobre cómo y hacia qué se quieren canalizar los recursos. Una forma eficaz de aprovechar las remesas para amortiguar los problemas de subdesarrollo sería su bancarización (MORÉ, 2005). La raíz del problema está en la ausencia de un sistema financiero (SÁNCHEZ, 2007:17).

Por otro lado, se plantea como problema la aparición de desigualdades de tipo económico. Las familias que han mandado a alguno de sus miembros al extranjero comienzan a tener una mayor proyección económica y, por ejemplo, muchos de los incipientes comercios que han aparecido en las *wilayas* tienen su origen en la inversión de estos recursos. Este hecho requiere de la existencia de algún canal de reparto de la renta y de la riqueza que se genera. Por otro lado, de cara al futuro, si los montos alcanzasen una dimensión relevante, Argelia podría pedir mediación en la canalización de las remesas, ya que en última instancia son recursos que entran a través de su territorio.

En lo referente al mercado de trabajo, la situación actual de los campamentos presenta una incapacidad de absorción del personal formado y capacitado que está generando un gran desánimo, especialmente entre el sector joven de la población. Esta incapacidad de absorción de personal formado, especialmente de jóvenes licenciados/as, así como la devaluación del trabajo comunitario a favor de profesiones de nueva creación (aquellas derivadas del trabajo para organizaciones internacionales o de los pequeños negocios creados) está generando un problema no sólo económico, sino también social y político. Estos jóvenes que no encuentran su lugar en la sociedad establecida en los campamentos se están convirtiendo en el mayor foco de crítica al Frente POLISARIO y a la RASD por su gestión de las negociaciones de paz, así como en un foco de inestabilidad social. Dada la importancia de este sector se han tratado de introducir iniciativas que mejoren la situación tanto de la función pública, como de la juventud, como se señala más adelante.

Por último, la formación del Estado nacional ha requerido la configuración de un elenco de recursos coactivos en manos de su aparato. Sin embargo, ni el Frente POLISARIO ni la RASD han desarrollado hasta la actualidad un sistema de imposición fiscal, en parte por la propia debilidad del sistema, y en parte por la negativa de la propia población (SÁNCHEZ, 2007:20)

Sin duda, la falta de políticas de generación de ingresos está en gran medida condicionada por el entorno físico del refugio, y por el refugio mismo. El entorno físico de la *hamada*, especialmente árida e inhóspita, resulta un componente destacado de la vulnerabilidad de la población (exposición física al riesgo de la catástrofe) (PÉREZ DE ARMIÑO, 2002:584) y dificulta la implementación de proyectos productivos e iniciativas económicas que contribuyan a la generación de ingresos, además de la propia «temporalidad» del refugio, consolidada en la mentalidad de la población.

En resumen, los condicionantes políticos y sociales tienen un mayor peso que los condicionantes económicos, lo que se explica fácilmente por las especiales circunstancias derivadas de un conflicto político. Esto, sin embargo, no supone que los condicionantes económicos no tengan repercusión en el acceso al bienestar. No obstante, desde la óptica adoptada en este estudio, es decir, desde la óptica del desarrollo humano, los condicionantes de índole política y social resultan mucho más relevantes en la consecución del bienestar.

4. Los procesos de apropiación Desarrollo Humano Local en los campamentos de refugiados saharauis

Para analizar cuál ha sido la aplicación del enfoque del bienestar en el caso de la población refugiada saharauí, se requiere considerar previamente las diferentes adopciones y adaptaciones que el Frente POLISARIO y el gobierno de la RASD han realizado de las distintas estrategias de desarrollo. De acuerdo a los datos obtenidos en el trabajo de campo, pueden distinguirse claramente tres etapas en la apropiación de los enfoques de desarrollo.

4.1. Primera etapa. Décadas setenta y ochenta: satisfacción de las necesidades básicas; inicio del conflicto

Aunque el enfoque del desarrollo humano no surge hasta 1990, durante las primeras décadas del refugio y del conflicto bélico, el Frente y el Gobierno apostaron decididamente por políticas que se ajustan a los que posteriormente fueron los componentes de ese enfoque (salud, educación, ingresos). Especialmente, se puso el énfasis en la salud y la educación, en un intento obvio de fomentar las capacidades individuales, decisión que hay que destacar ya que se produjo en el momento de mayor auge de la confrontación militar.

Partiendo de esta óptica del desarrollo, el Frente POLISARIO desarrolló durante las dos primeras décadas una estrategia de desarrollo social en los campamentos tendente al fomento de las capacidades de la población saharauí para afrontar no sólo el refugio, sino también la creación del Estado. Como se ha mencionado, la principal apuesta del gobierno de la RASD y el Frente POLISARIO desde el punto de vista de las capacidades individuales fue la creación de los sistemas de educación y salud.

Para 1977 ya habían organizado un programa educativo de tres años, y en los años siguientes estructuraron lo que hoy constituye el sistema educativo saharauí. Desde 1980 el sistema educativo de la RASD está estructurado de la siguiente manera (CISTERO y FREIXES, 1987:132): i) Jardines de infancia, dirigidos a la población infantil de tres a seis años, que se encuentran atendidos totalmente por educadoras y maestras; ii) Educación primaria, que dura desde los siete a los trece años y proporciona la enseñanza básica. A partir del tercer curso la lengua y lectura en castellano son asignaturas obligatorias. Se estudia en colegios situados en cada *daira*; iii) Educación secundaria, que se divide en

dos ramas: la formación profesional y el bachillerato. Se trata de un preparatorio, desde los trece a los dieciséis años, para el bachiller. Éste se realiza normalmente en Argelia o en uno de los centros de internado construidos al efecto: el «9 de Junio», con capacidad para 1.500 estudiantes y el «12 de Octubre», con una cabida máxima de 2.500 alumnos; iv) Educación universitaria, que se realiza en el exterior, gracias a los convenios existentes con varios países como Argelia, Libia o Cuba y que han contribuido a formar una generación de universitarios y universitarias saharauís, que a la vuelta se incorporan a los servicios existentes en los campamentos: escuelas, hospitales, ministerios, etc.

Además, el sistema educativo ha tenido una especial consideración con la educación especial. Existe un centro para el tratamiento de los jóvenes con discapacidades físicas, la mayoría víctimas de los bombardeos o de la poliomiélitis, que funciona en régimen de internado. Al mismo tiempo, un aula para personas con dificultades pedagógicas permite su enseñanza adaptada.

Uno de los aspectos a destacar es el acceso de las mujeres a la educación superior y el reconocimiento del trabajo realizado por las mismas. La Escuela 27 de Febrero es el estándar de la formación de mujeres para la gestión de los campamentos, siendo ellas mismas las que han cargado con todas las responsabilidades (básicas) de las *wilayas* durante la guerra. En 1976, ninguna mujer saharauí había podido acceder a estudios superiores, pero esta situación ha cambiado notablemente al haberse establecido el acceso por igual a la educación de niños y niñas, la coeducación y la posibilidad de realización en el extranjero de estudios superiores. Esta apuesta por la educación y la formación no fue una apuesta coyuntural u ocasional, sino que se recoge de forma expresa en la Constitución de la RASD (art .25), que garantiza el acceso universal a la educación, incluyendo por igual a niños y niñas (GOICOECHEA, 1998:302).

Cuando se habla de un sistema educativo se sobreentiende que éste tiene lugar dentro de un país, con sus instituciones de gobierno y sus organizaciones sociales en funcionamiento. Pero en el caso de la educación en el Sáhara Occidental, los problemas de delimitación del territorio nacional y de la población, la inexistencia de los elementos propios de un Estado y, sobre todo, la situación de exilio influyen de manera decisiva en el sistema educativo, que no puede entenderse sin hacer referencia a ellos (VELLOSO, 2005). Estos condicionantes tuvieron una importante repercusión en el proceso de creación del sistema educativo, especialmente la ofensiva militar y las condiciones de los primeros momentos del refugio.

La herencia colonial constituía otra dificultad añadida para aplicar la educación universal, ya que la inversión española en materia de educación fue mínima. A pesar de la escasez de datos, en base al último censo de población realizado por España en 1974, publicado por el Gobierno General y recogido por Villar (VILLAR, 1982:31), se puede caracterizar la situación educativa de la siguiente manera: 4862 escolares (6,5% de la población), 911 estudiantes (1,2%), 11 carreras medias (0,01%) y 27 carreras superiores (0,03%). Según los in-

formas de la RASD, el personal cualificado que quedó tras la retirada española se limitaba a 1 médico, 1 perito, 4 maestros y 25 estudiantes universitarios¹¹².

En muy poco tiempo, apenas 10 años, el Gobierno había conseguido en 1986 pasar de una tasa de analfabetismo de 72,55% a la total escolarización de la población de 3 a 16 años, lo que constituye un hito pocas veces alcanzado, y menos si se tienen en cuenta las desfavorables condiciones derivadas de la situación de guerra, la falta de programas escolares autóctonos y la inexistencia de cuadros educativos¹¹³.

Desde el punto de vista sanitario, los y las saharauis han conseguido consolidar una infraestructura básica en los campamentos de Tinduf, con una doble función: medicina asistencial y hospitalaria, por un lado, y medicina preventiva, por otro. Cada *daira* cuenta con un ambulatorio, donde se atienden los casos sencillos, y en cada *wilaya* hay un hospital que cuenta con secciones de ginecología y obstetricia, pediatría y medicina general. Además, en Rabuni existen otros dos hospitales: el Hospital General y el Hospital Militar.

Al igual que en la formación del sistema educativo, los primeros años de exilio y las consecuencias de la guerra tuvieron una gran repercusión en la estructuración del sistema de salud. La apuesta por la prevención y la medicina tradicional resultaron de vital importancia. La población saharai superó la situación adversa mediante la auto-organización y el desarrollo de una estructura preventiva de base que resulta modélica y un claro exponente de la estrategia de afrontamiento local para paliar la vulnerabilidad extrema de los primeros momentos del refugio. La alimentación y la prevención e higiene, unidas a un importante esfuerzo en formar a la población en estas materias, explican el éxito en este campo, dentro de las condiciones de escasez y penuria de los campamentos.

No se dispone de datos sobre la situación en materia de salud en el momento del inicio del conflicto, aunque la escasa inversión española y los testimonios recogidos durante la realización de este trabajo apuntan a que el sistema de salud se apoyaba en la medicina tradicional, con un especial protagonismo de las mujeres, salvo para aquellos saharauis que se integraron en las tropas españolas y que pasaron a beneficiarse del sistema de salud militar. En la actualidad, según datos del Ministerio de Salud¹¹⁴: la esperanza de vida alcanza los 64,0 años; la tasa de mortalidad infantil se sitúa en 78/1.000; y hay 3.125 personas por médico. El 88% del total de la población tiene acceso a servicios sanitarios básicos y el 82% al agua potable.

¹¹² A nivel educativo Claudia Barona en su monografía *Hijos de la Nube*, detalla los datos disponibles en materia educativa en el momento del abandono español: «Al final del período colonial, en 1974, el Anuario Estadístico de España recoge las cifras de 204 enseñantes (144 de origen europeo y 60 naturales o “profesores de religión islámica”) y 7.608 alumnos/as (2.321 de origen europeo, 3.184 naturales y 2.103 adultos), además de 621 alumnos/as de enseñanza secundaria (398 de origen europeo, de los cuales 255 varones y 143 mujeres; y 223 naturales, de los cuales 208 varones y 15 mujeres)».

¹¹³ Datos facilitados por el Ministerio de Educación de la RASD.

¹¹⁴ Estos datos coinciden con los recogidos en el *Dossier de Inteligencia sanitaria*, realizado por la Asociación española de Medicina de catástrofes y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo.

La dificultad de acceso a datos fiables y estadísticas oficiales plantea un problema a de hora de encontrar referencias para evaluar los resultados de bienestar objetivo. En la siguiente tabla se sintetizan la disparidad de los datos ofrecidos por distintos actores.

Cuadro V.5. Indicadores según los distintos actores del conflicto				
Fuente	Población	Esperanza de vida (años)	Mortalidad infantil	Desagregación por sexo
CIA	405.210	54,32	69,66‰	0-14 años: 44,9% (hombres 92.428/mujeres 89.570) 15-64 años: 52,8% (hombres 105.191/mujeres 108.803) Más de 65 años: 2,3% (hombres 3.881/mujeres 5.337)
NATION MASTER	393.831	53,92	71,13‰	0-14 años: 87.498 15-64 años: 101.730 Más de 65 años: 5.198
ACNUR		n.d.	n.d.	n.d.
Datos oficiales de la RASD	307.000	64	78,00‰	n.d.

Fuente: Elaboración propia.

La interpretación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como medida de bienestar tiene especiales connotaciones para el Sáhara Occidental que deben destacarse. Entre los tres componentes del IDH, uno de ellos toma como base la renta per capita. La introducción de éste indicador pretendía recoger la capacidad de las personas para satisfacer determinadas necesidades que normalmente no ofrece el Estado ni la comunidad o familia. Sin embargo, la realidad de la actividad del refugio hace que este componente carezca de relevancia. El Frente POLISARIO, en base a su diagnóstico de la temporalidad del refugio y la guerra, se vio condicionado por la dependencia de la ayuda externa, especialmente de la ayuda humanitaria, que ha servido para satisfacer las necesidades básicas de la población sin que ésta necesitara de disponer de moneda. Esta dependencia de la ayuda externa, junto con la vulnerabilidad que implica la condición de refugiados/as¹¹⁵, supone una clara debilidad en la aplicación del enfoque del desarrollo humano.

Desde el punto de vista de las capacidades colectivas, durante las primeras décadas del exilio se produjeron grandes avances en materia de administración y gestión de forma colectiva de los campamentos de Tinduf. Todo el sistema y estructura de los campamentos, tanto político como administrativo antes mencionado, fue creado en esta época.

¹¹⁵ La vulnerabilidad es definida como «el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe». PÉREZ DE ARMIÑO (2002), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Ed. Icaria-Hegoa, Barcelona, pág 584. En el caso de las y los refugiados saharais hay que circunscribir esta definición al refugio y a las especiales condiciones físicas y geográficas del mismo. Las causas de la vulnerabilidad son producto de la combinación de una serie de factores tanto de ámbito geográfico/geopolítico, económicos, sociales, políticos y personales que aumentan o disminuyen la exposición a un determinado riesgo y también condicionan el grado de disposición de las capacidades de cada familia en unas determinadas circunstancias. Tal y como hemos visto, la sociedad saharai está expuesta a una serie de claros condicionantes que han repercutido de forma directa en su grado de vulnerabilidad

4.2. Segunda etapa (1992-1998): Expectativas de retorno

En 1992/93, con el alto el fuego, se generaron grandes expectativas de retorno, lo que originó no sólo un impasse en la apropiación desarrollo del enfoque del desarrollo humano, sino que, en cierto modo, se produjo una relativa destrucción de capacidades (materiales e intelectuales). La apuesta del Gobierno y del Frente POLISARIO por el fomento de las capacidades individuales sufrió un cierto retroceso, abandonando los esfuerzos anteriores por la universalización de estas capacidades¹¹⁶. No cabe duda de que este relajó estuvo condicionado por la idea del retorno y de la organización del Estado que entonces parecía inminente.

Esta flexibilización se tradujo en la reducción del número de alumnas y alumnos enviados al extranjero para cursar estudios superiores, pero también en un mayor grado de abandono escolar en el propio sistema saharauí. Por su parte, el trabajo colectivo en los barrios y las *dairas* fue colocado en un segundo plano frente a las necesidades particulares de las familias y la preparación del inminente retorno. Además, este retroceso del fomento de las capacidades vino acompañado por la destrucción de algunas de las capacidades ya generadas y consolidadas durante las dos décadas anteriores, a través, por ejemplo de la destrucción de infraestructuras (viviendas, escuelas y dispensarios) y la paralización de los proyectos de cooperación internacional.

Sin embargo, durante esta etapa, los esfuerzos del Frente y el Gobierno para adaptar sus estructuras y sus medios al retorno y a la consolidación del Estado saharauí en el propio territorio fueron muy importantes. Estas reformas no fueron fruto de una decisión precipitada, sino que respondieron a una estrategia iniciada durante el VI Congreso Popular del Frente POLISARIO: «Toda la patria o el martirio», celebrado del 7 al 10 de diciembre de 1985, y que comenzó por el refuerzo de las organizaciones de masas saharauí¹¹⁷, y culminada en el VIII Congreso Popular Extraordinario del Frente POLISARIO, titulado: «Movilización de las energías nacionales para ganar la batalla decisiva», que se celebró del 17 al 19 de junio 1991.

A través de estos tres congresos (VI, VII y VIII) se canalizó el debate interno alentado por las propuestas de paz surgidas en el seno de la Unión Africana y se fueron reformando progresivamente las instituciones políticas y administrativas del Frente POLISARIO y la RASD en aras a facilitar y promover la consolidación del Estado después de la paz y del retorno. Así, la apuesta clara por la paz y la negociación quedó recogida en el lema del VII Congreso: «Lucha y unidad para la independencia nacional y la paz». Este Congreso apreció en su justo valor el aumento del interés internacional por un arreglo pacífico del

¹¹⁶ «Una vez se firmó el alto el fuego en 1991, el Frente POLISARIO dejó de estar pendiente de que las familias cumplieran con el compromiso con la educación y en cierto modo, también con el trabajo comunitario. Ante este relajó del Frente POLISARIO, las familias comenzaron a negarse al envío de sus hijos e hijas al extranjero, especialmente a Cuba, para el curso de los estudios, y desde el punto de vista colectivo priorizaron la satisfacción de las necesidades particulares de las propias familias frente a la dimensión colectiva del trabajo en *dairas* y barrios». Extracto de la entrevista realizada a Hira Bulahe, responsable de los programas de educación de la Función Pública Saharauí durante la investigación de campo. Octubre-Noviembre de 2009.

¹¹⁷ Actas de VI Congreso del Frente POLISARIO.

conflicto, gracias a los buenos oficios conjuntos de la ONU y la OUA que debería culminar con el encuentro de Marrakech (enero de 1989) entre el rey de Marruecos y una delegación saharauí de alto nivel, y el ambiente mundial originado ante la inminente caída del telón de acero y el bloque socialista, que supondría el final de la Guerra Fría.

La consolidación de esta estrategia se produjo en el VIII Congreso Popular extraordinario, que acometió reformas políticas y administrativas para consolidar sus instituciones políticas una vez firmado el Acuerdo de Paz y celebrado el referéndum. A favor de los ecos del final de la guerra fría, el 8º Congreso adaptó su estrategia de sensibilización de la opinión internacional, con la prioridad puesta en adelante en los valores de paz, concordia, libertad, democracia y derechos humanos, y decidió sacarle el máximo provecho a la nueva cultura internacional ordenando adaptar a ella gradualmente el conjunto de su sistema, por la revisión de las estructuras de organización política y administrativa (Constitución, estatuto interno, reglamento interior, Consejo Nacional, instancias jurídicas, etc.).

El Comité Ejecutivo y el Buró Político del Frente POLISARIO dejaron paso al Secretariado Nacional, que pasó a ser la instancia suprema del Frente entre dos congresos. Después de las reformas introducidas por este Congreso, la estructura de la RASD sigue una estructuración jerárquica vertical, mientras que la estructuración del Frente POLISARIO es horizontal, yendo desde las células locales hasta los Congresos Nacionales y la Secretaría Nacional.

4.3. Tercera etapa (1998-): desarrollo en el refugio

A partir de 1998, con el segundo fracaso en la organización del referéndum y el estancamiento en el proceso de paz, la sociedad saharauí y el Frente POLISARIO decidieron dar un nuevo salto en sus estrategias de desarrollo. Se vuelve a retomar la óptica del desarrollo, esta vez con la aplicación de lo que se ha denominado desarrollo en el refugio (BERISTAIN y LOZANO, 2002) que ha caracterizado no sólo la situación de la población refugiada, sino las situaciones de refugio prolongado (UNHCR, 2006). De este modo el desarrollo en el refugio apostó claramente por el Desarrollo Humano Local entendido, tal como se expresa en la propuesta teórica, como el proceso integral por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir el bienestar entendido como la *ampliación de oportunidades* para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como la movilización completa de sus capacidades y recursos para un beneficio común en términos económicos, sociales y políticos.

Durante los años 90 se desarrolló un debate sobre cómo desarrollar un marco conceptual capaz de fusionar las diferentes prioridades a la hora de proporcionar ayuda humanitaria a las y los refugiados. Las variedades de apoyo a personas refugiadas a menudo se limitaban a la concepción tradicional de ayuda (ODI, 2001), que se divide generalmente en ayuda al desarrollo y ayuda de emergencia. Posteriormente se han producido intentos in-

terésantes para impulsar la autosuficiencia y la productividad de las actividades de los y las refugiadas (BAKEWELL, 2002), y los agentes humanitarios han revisado su política para una transición más eficaz desde la ayuda de emergencia a la cooperación al desarrollo. En esta dirección, la adopción del enfoque de garantizar los sistemas de sustento es determinante para el desarrollo de la autosuficiencia de las personas refugiadas, el fortalecimiento de su capacidad productiva y la promoción de las bases de una autosuficiencia a largo plazo. Por supuesto, esto se debe aplicar sobre todo en situaciones prolongadas de refugio. Como ACORD declaró: «para los refugiados alojados en campamentos, el enfoque de la garantía del sistema de sustento necesita ser adaptado para llamar a atención sobre la vulnerabilidad de las personas expuestas a las constantes amenazas de violencia y sometidos a nuevas formas de riesgo, como los desastres naturales, la pobreza, la exclusión social, la falta de capacidades físicas o intelectuales, o la falta de protección» (ACORD, 1995).

Desde este enfoque se apostó por el fortalecimiento de capacidades, individuales y colectivas, que fueran aplicables y trasladables a la construcción del futuro Estado, no pensando en una situación de refugio permanente, pero sin esperar, al mismo tiempo, a la consecución de la paz. Así, se volvió a impulsar la formación, esta vez no desde el fomento de la capacitación individual, sino a través de la formación y fortalecimiento de instituciones encargadas de la gestión pública, o distintos ministerios, especialmente el Ministerio de Cooperación. Además, trató de fortalecerse la generación de ingresos, a través de la implementación e impulso de proyectos productivos y de generación de ingresos, que en el anterior intento de aplicación del enfoque de desarrollo humano quedó debilitado.

De este modo comenzaron a implementarse, por ejemplo, los proyectos de soberanía alimentaria, en aras de diversificar los sistemas de sustento de los y las refugiadas y fortalecer así sus estrategias de afrontamiento de la vulnerabilidad. Estos proyectos han dado buenos resultados, introduciendo variaciones en la canasta básica de alimentos, llegando incluso a poder exportar, por ejemplo huevos, a las localidades argelinas próximas a los campamentos.

Por otro lado se potenció el cooperativismo y la producción local, especialmente a través de las mujeres, ampliando luego la experiencia a través de los programas de microcréditos. Actualmente nos encontramos en esta tercera etapa de aplicación de enfoques de desarrollo y la investigación realizada ha analizado, desde la óptica del Desarrollo Humano Local y del desarrollo en el refugio los proyectos implantados y las capacidades individuales y colectivas realizadas.

5. El desarrollo en el refugio

Como se ha dicho, la última etapa en los modelos de apropiación del bienestar se caracteriza por la adopción del denominado desarrollo en el refugio. Aunque se han adoptado iniciativas de desarrollo económico y productivo en otros contextos de refugio (CAVAGLIERI, 2005; JACOBSEN 2002), la estrategia desarrollada por el Frente POLISARIO

y la RASD presenta características particulares que hacen de este estudio de caso una experiencia especialmente relevante.

Esta estrategia de desarrollo en el refugio se estructuró en torno a tres líneas estratégicas o áreas prioritarias: los procesos productivos, los procesos formativos y los procesos de empoderamiento de la mujer.

5.1. Procesos productivos

Cuando se iniciaron los proyectos de desarrollo en los campamentos se comenzó implementando pequeñas iniciativas de autosuficiencia productiva. De este modo se crearon pequeñas explotaciones agrícolas, avícolas y ganaderas con el fin de diversificar la canasta básica y suministrar a la población productos básicos.

Por otro lado, se comenzó a incentivar la creación de pequeñas cooperativas para la producción artesanal, a iniciativa de la UNMS, que posteriormente empezaron a tener pequeños apoyos financieros a través de los primeros programas de microcréditos. Los buenos resultados de estas iniciativas llevaron al Frente POLISARIO a ampliarlas y así surgió el programa de microcréditos para las Oficinas de Desarrollo Regional.

Este proyecto abre una etapa en la cooperación con los campamentos a partir de la creación en Aaiún, Smara, Ausserd, Dajla y en el campamento 27 de Febrero, de Oficinas de Desarrollo Local dependientes de la estructura del Ministerio de Cooperación, a través de su delegación en la *wilaya* y en coordinación con la Gobernación de cada una de ellas. Estas Oficinas se crearon con el objetivo de apoyar el desarrollo de capacidades e iniciativas locales en el plano económico, a través de la financiación de pequeñas iniciativas por medio de microcréditos, para lograr una mejora en las condiciones de vida de la población y promover iniciativas de desarrollo en el refugio, adquiriendo capacidades profesionales de cara al futuro.

Cada Oficina está compuesta por personal técnico especializado y formado, con dedicación permanente y asesorado por un comité consultivo formado por representantes de cada una de las instancias siguientes: Ministerio de Cooperación, UNMS, Secretaría de la Juventud, Ministerio de Desarrollo Económico y Gobernación. El equipo técnico se encarga de atender, estudiar y hacer seguimiento de las iniciativas que se promocionan, y el comité consultivo se encarga de preservar la equidad, el acceso de las personas que realmente cumplan con las condiciones y requisitos necesarios, así como de motivar con nuevas iniciativas desde las *dairas* en cada *wilaya*. Se tienen especialmente en cuenta la perspectiva de género (igualdad de oportunidades y acceso al proyecto) y la sostenibilidad medioambiental.

Derivado de la identificación de los problemas sociales anteriormente mencionados, como la falta de capacidad de absorción del mercado de trabajo, o el deterioro de la función pública, se decidió enfocar este proyecto a un sector de población determinado

para, además de fomentar las iniciativas productivas, fortalecer el sistema de función pública. Así se determina que la población objetivo de este proyecto sea: a) personas que trabajan en la función pública para el beneficio comunitario (escuelas, centros de salud, servicios varios) y que no reciben incentivos¹¹⁸, de manera que puedan complementar su trabajo comunitario con iniciativas económicas; b) jóvenes que han recibido formación universitaria o profesional en Cuba, Argelia u otros países, y que al retornar a los campamentos no tienen ocupación ni posibilidades de desarrollar sus capacidades adquiridas y que deberán incorporarse al trabajo comunitario; c) población más vulnerable, como mujeres solas que son cabeza de familia, familiares de mártires de la guerra, personas con discapacidades, etc.

Por otro lado, la población saharauí menor de 30 años ha nacido y vivido, en su totalidad, en el exilio y se encuentra ante una problemática específica, como se ha reseñado antes, que es la dificultad para sentir y percibir que tiene un futuro. La juventud tiene necesidad de encontrar oportunidades en una sociedad con poca actividad económica, particularmente productiva. No sólo ha tenido que asumir el costo del exilio, sino que también se encuentra ante la necesidad y la obligación de realizar actividades productivas que generen los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas, algo que es cada vez más evidente ante los cambios en el papel del trabajo en la sociedad saharauí.

Existe también una mayor disposición e interés por parte del Gobierno en buscar y favorecer estas experiencias de empleo para la población saharauí, sobre todo a la juventud, en un contexto en el que se ha expandido la economía monetaria que ha favorecido la aparición de multitud de pequeños oficios y servicios de carácter privado (mecánica, albañilería, electricistas, taxis colectivos, restaurantes, comercios, panaderías, carpinterías, etc.). Con la estrategia de apoyo a los procesos productivos, se trató de crear nuevas iniciativas de desarrollo como el Centro de Servicios y Producción, un aliciente para que la juventud que termina los estudios de FP en los centros de los campamentos tenga oportunidades de empleo.

Partiendo de esta premisa, es importante que las acciones de cooperación y otros proyectos en la misma línea respondan a estos nuevos retos y pongan en práctica nuevos instrumentos para ayudar a llevar adelante ese objetivo para tratar de mejorar la calidad de vida mientras perdure el refugio.

5.2. Procesos formativos: capacitación y asesoramiento a personal técnico

Los programas de formación y asistencia técnica cuentan con una dilatada experiencia en la cooperación con el pueblo saharauí, especialmente por parte de las instituciones vascas. Estos procesos se han orientado hacia el fortalecimiento de las instancias ministeriales de cooperación saharauí, tanto de la Media Luna Roja Saharauí, del Ministerio de

¹¹⁸ Se entiende por incentivos la pequeña remuneración que reciben quienes trabajan en la función pública o en trabajos comunitarios. Como no son estables ni en cuantía ni en tiempo no pueden denominarse salarios.

Cooperación, como de otros Ministerios, así como de otras organizaciones del organigrama de funcionamiento del Frente POLISARIO como es la UNMS.

La variedad de proyectos formativos es muy amplia, desde capacitaciones técnicas para personal de los ministerios, hasta formación en materias específicas especialmente relevantes en el contexto del refugio, como por ejemplo la enfermería o el apoyo al sistema de formación profesional.

Desde 1998 se han venido realizando distintos proyectos con el objetivo de formar y fortalecer el entramado institucional de la RASD. La variedad de actividades formativas ha ido desde formaciones y asistencias técnicas puntuales en materia de gestión e informática, hasta la realización de cursos para capacitar a la función pública saharai de cara a gestiones y negociaciones que en el futuro la RASD deberá trabajar con los Gobiernos europeos, la UE, organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI, Banco Africano de Desarrollo, PNUD y otros organismos de Naciones Unidas, etc.), para desarrollar programas de los diferentes ministerios en el contexto político y administrativo que tengan al retornar al Sáhara Occidental.

Estos procesos formativos han sido apoyados y realizados no sólo por organizaciones de cooperación, sino que se han involucrado otra serie de actores, como por ejemplo el Instituto Vasco de Administraciones públicas (IVAP) que participó directamente en la formación de los nuevos cuadros administrativos saharais.

Cabe destacar el diploma de formación en cooperación, financiado por la AECID, para formar y reciclar los técnicos locales de cooperación que trabajan de forma cotidiana con las ONGD. Este diploma supone la consolidación de la Escuela de Función Pública saharai, que gestiona de forma conjunta con Hegoa el desarrollo y contenido del diploma. Este diploma no es una experiencia aislada, ya que existían experiencias previas en formación en sectores de especial importancia para la vida de la población refugiada, como la formación al personal de enfermería y laboratorio, o la formación de maestros y maestras.

5.3. Equidad de género y participación de las mujeres

Las mujeres son parte del Movimiento de Liberación Nacional saharai desde el momento de su fundación. Sólo un año después de su nacimiento, el Frente POLISARIO promovió en 1974 la creación de la Unión Nacional de Mujeres Saharais (UNMS) como parte fundamental de la estructura del Movimiento de Liberación. La UNMS nació como una organización de masas y asumió la representación de todas las mujeres de la RASD. Bajo la dirección de una Secretaría Nacional y un Buró Ejecutivo, la UNMS se estructura a nivel local, regional y nacional en torno a cuatro áreas de trabajo: territorios ocupados y emigración; información y la cultura; formación política y profesional; y, asuntos exteriores.

A través de la UNMS, las mujeres históricamente han perseguido dos objetivos principales: la lucha por la independencia de su pueblo y la lucha por las reivindicaciones de las mujeres. Esta relación entre los objetivos de liberación nacional y los de equidad de género, que es común en la mayoría de los procesos revolucionarios armados, se ha caracterizado, frecuentemente, por la priorización de las aspiraciones de liberación nacional sobre las demandas específicas de superación de la subordinación que sufren las mujeres (TURPIN, 1999). Este fue el caso, por ejemplo, de la mayoría de los movimientos de liberación nacional en América Central, durante los cuales las mujeres frecuentemente apoyaban en primer lugar el movimiento de liberación en el que participaban y posponían sus demandas de género hasta que las condiciones nacionales fueran más favorables y permitiesen hacer frente a otros problemas supuestamente «menos importantes», con el riesgo habitual de que este aplazamiento terminaba por ser indefinido (IBÁÑEZ, 2001; VÁZQUEZ, 1997).

Por otra parte, en el caso de los países islámicos, el vínculo entre la lucha nacional y la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres ha tenido otros matices. No sólo son las demandas de las mujeres las que han pasado a un segundo plano, sino también, en algunos países, el discurso nacionalista a menudo tiende a ser mucho más restrictivo (JULIANO, 1998). El mensaje principal transmitido a las mujeres es que sólo deben apoyar el movimiento de liberación, dado que las demandas de género se supone que son contrarias a la tradición popular, e incluso podrían romper la unidad nacional de la lucha. Sin embargo, el Movimiento de Liberación Saharaui ofrece una especie de «tercera vía» en la que el pensamiento revolucionario puede estar relacionado con el activismo nacionalista por la igualdad de género. En este caso, las reivindicaciones de género son, de hecho, una parte importante de la tradición específica que las y los saharauis quieren mantener, y uno de los ejes principales de la nueva sociedad que están construyendo en el exilio. Para el pueblo saharauí, el respeto y la consideración de las mujeres y sus demandas constituyen precisamente una característica que les diferencia de Marruecos (LÓPEZ y MENDÍA, 2009). En consecuencia, todos los esfuerzos hacia la equidad de género son más fácilmente percibidos como parte de su identidad étnica y también como parte de la base de su lucha por la independencia.

Para entender la particularidad de las mujeres saharauis y su posición en los campamentos, hay que tener en cuenta la construcción tradicional de los roles de género en el Sáhara Occidental. De hecho, la participación ampliada de la mujer saharauí en la sociedad y el reconocimiento social de que goza, no sólo puede atribuirse a su experiencia reciente en la RASD, sino que viene de la historia del pueblo saharauí, es decir, la historia de su vida como nómadas, donde las mujeres eran consideradas y respetadas y contribuían a la sociedad de la misma manera que los demás miembros. Dado que las mujeres saharauis son las habitantes de una zona geográfica que constituye el puente entre dos contextos históricos y socioculturales diferentes (África del Norte y África subsahariana), y que integran la realidad árabe y la tradición bereber, han desarrollado estrategias de adaptación a diversos contenidos culturales que los diferencian de otras mujeres musulmanas (LÓPEZ y MENDÍA, 2009).

La tradición beduina (árabes nómadas) siempre ha asignado un papel decisivo a las mujeres en la gestión de activos y en el funcionamiento de las comunidades nómadas. En la antigüedad, casi todos los grupos nómadas del desierto se caracterizaban por ser comunidades matrilineales y matrilocales¹¹⁹. Estas características de organización familiar permitieron a las mujeres mantener cierta autonomía de movimiento que se refleja, por ejemplo, en la posibilidad de recibir visitas femeninas y masculinas, incluso si estaban solas en casa, y salir de su casa por su voluntad, sin depender el permiso de sus maridos. Estas costumbres eran ciertamente impensables en otros pueblos musulmanes de la zona. Hoy en día, han mantenido elementos importantes de los valores tradicionales favorables a la mujer, tales como la falta de segregación de sexos (hombres y mujeres comparten los espacios públicos y privados), la autonomía de la mujer, la falta de utilización del velo o la sanción social de la violencia contra la mujer.

Añadido a la influencia de los aspectos culturales y tradicionales en el estado de las mujeres saharauí, la pertinencia de su intervención y participación en el Movimiento de Liberación Nacional saharauí es otro elemento que ayuda a explicar la naturaleza de sus experiencias los campamentos (LÓPEZ y MENDÍA, 2009). En el Sáhara Occidental, la importancia adquirida por las mujeres desde el estallido del conflicto es muy clara. La guerra de independencia entre el Frente POLISARIO y Marruecos supuso la militarización de los hombres. A falta de hombres, las mujeres saharauí asumieron la responsabilidad de organizar y gestionar por completo la vida en los campamentos. A través de la UNMS, las mujeres, durante el conflicto y después de 1991, planearon y organizaron el funcionamiento de todos los sectores en los campamentos.

Como se ha mencionado anteriormente, las nociones de capacidad y vulnerabilidad son fundamentales para el enfoque del desarrollo humano. Por un lado, las capacidades determinan la habilidad de una persona o grupo social para enfrentar una crisis y recuperarse de ella, y, por el otro, las vulnerabilidades se refieren a los factores que debilitan la capacidad de las personas para hacer frente a los efectos de la crisis. La adopción del enfoque de la capacidad y vulnerabilidad no sólo es útil para destacar las fortalezas y debilidades de la población refugiada, sino que añade una orientación para el desarrollo de la ayuda humanitaria. Las mujeres saharauí nunca han actuado como un grupo vulnerable dependiente de la ayuda de emergencia exterior. Por el contrario, asumieron desde el principio del refugio que tenían un papel que desempeñar en la vida económica y el desarrollo social a largo plazo de su pueblo, y este objetivo sólo puede ser lograrse a través del reconocimiento de sus capacidades y la ampliación de su aplicación.

¹¹⁹ El concepto de matrilinealidad muestra una forma de adscripción al linaje que es especialmente favorable a las mujeres: la propiedad étnica se asigna a la familia de la madre, por lo tanto el control sobre la sexualidad de la mujer que es típico de las sociedades patrilineales pierde todo su sentido. La matrilocalidad implica que los recién casados van a vivir con la familia de la esposa, o por lo menos cerca, lo que implica que ella puede contar con el apoyo de su grupo familiar y por tanto el poder del marido sobre ella declina.

Este enfoque, adoptado desde el principio por la UNMS, ha encontrado un fuerte apoyo en la cooperación descentralizada vasca, como han manifestado las propias beneficiarias. De las iniciativas de esta cooperación destacan las siguientes actuaciones.

La UNMS tiene entre sus objetivos concienciar a las mujeres saharauis sobre sus derechos sociales y políticos a fin de garantizar una participación eficaz en el presente y en el futuro. La experiencia de las organizaciones de mujeres en situación de conflicto en otros países confirma que los procesos de desmovilización suelen conllevar un retroceso en la posición de las mujeres, a menos que esta posición se refuerce conscientemente. Para avanzar en este proceso, y de acuerdo con el Plan de Acción de las Mujeres (que recoge aspectos políticos, sociales, sanitarios, culturales y legales) trazado en el XI Congreso del Frente POLISARIO (Octubre 2003), la UNMS propuso la creación de una Casa de la Mujer en cada una de las *wilayās* (Smara, Dajla, Aaiún, Auserd y 27 de febrero).

Las Casas de la Mujer pretenden ser un espacio de formación e información, un lugar de encuentro y colaboración entre las mujeres saharauis jóvenes y las de mayor edad, donde coordinar y desarrollar las actuaciones y servicios tendentes a la plena integración y a la participación activa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Pretenden contemplar todo el ciclo de vida de las mujeres saharauis, desde los procesos más tempranos de socialización hasta la vejez, considerando ámbitos en los que se interactúa a lo largo de la vida: educación, salud, ocio, política...

La necesidad de un centro de estas características en cada *wilaya* viene justificada por la demanda de descentralización de las acciones de la UNMS más allá de su sede en el 27 de Febrero¹²⁰, y porque desde el ámbito de la *wilaya* se puede contemplar y prevenir mejor las demandas sociales propias de las mujeres.

El objetivo es conseguir la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida pública y la Casa de la Mujer es no solamente un instrumento eficaz para conseguirlo, siendo también una escuela de aprendizaje que permite a las mujeres saharauis acumular experiencia y seguridad para asumir nuevos retos. Las Casas de la Mujer se plantean como espacios polivalentes, donde se atienden las demandas de las mujeres en distintos ámbitos como la formación, la cultura, las iniciativas económicas, o el autocuidado del cuerpo y la salud.

También son una opción para que las jóvenes profesionales comiencen a trabajar en las especialidades que les son propias. Muchas jóvenes en los campamentos, a pesar de ser profesionales del deporte, psicólogas, sociólogas, profesionales de la medicina o la enfermería, no tienen la oportunidad de iniciarse en el trabajo para el que han sido formadas. Se quiere evitar que estas jóvenes viajen a otros países en busca de una salida laboral, con

¹²⁰ El 27 de Febrero comenzó siendo un centro de formación para mujeres, que acogía a mujeres de cada una de las *wilayas*. Con el tiempo ha adquirido tal importancia que se ha convertido en una quinta *wilaya* y en ella se ubican las instalaciones principales de la UNMS, entre ellas su sede central.

la desestructuración social y cultural que esto genera, además de la pérdida que supone para el Estado saharauí la emigración del personal más formado.

No hay que olvidar que el fortalecimiento de la UNMS supone también el fortalecimiento de sus recursos humanos. Hasta ahora, la militancia en la UNMS ha sido gratuita, lo que en términos prácticos supone una falta de reconocimiento de su aportación a la sociedad y un factor de desmotivación, en un contexto en el que la economía emergente en los campamentos empieza a introducir factores de desigualdad. La sobrecarga de trabajo de las mujeres, la ausencia de incentivos y la falta de habilidades organizativas y de gestión hacen que resulte difícil mantener un equipo estable, susceptible de integrarse en programas de formación continua y acumular aprendizajes y experiencia organizativa.

La UNMS ha expresado la necesidad de configurar un equipo de trabajo estable, con capacidad técnica para responder a los nuevos retos que se presentan con el incremento de la cooperación internacional con las mujeres saharauís, con los cambios sociales y la evolución de las demandas de las mujeres.

6. Resultados de bienestar individuales y colectivos en el Sáhara Occidental

6.1. Introducción

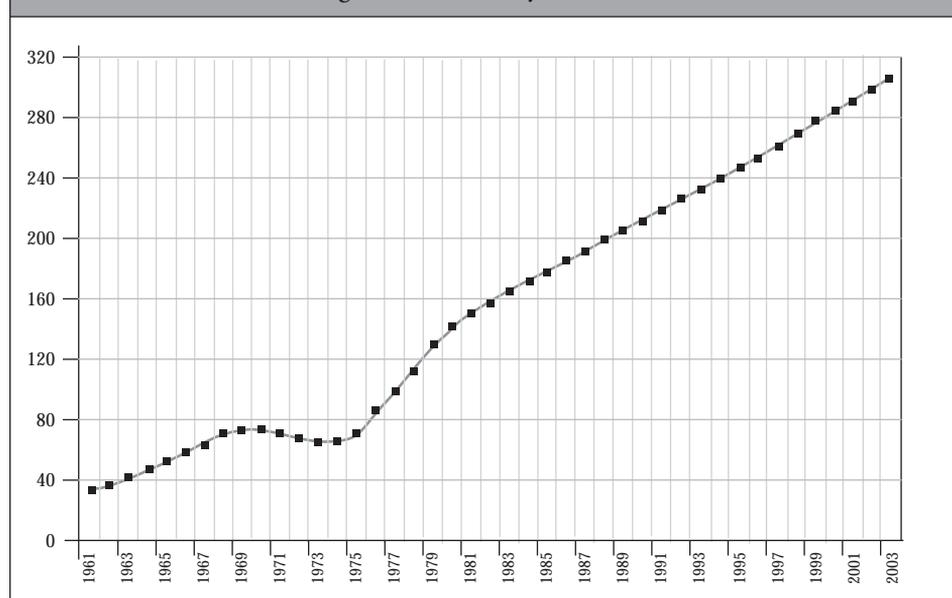
El objetivo último de esta investigación es analizar los resultados de bienestar obtenidos en cada uno de los estudios de caso realizados, así como los procesos seguidos para la consecución de dichos resultados de bienestar. Por tanto, como se ha manifestado en el marco teórico, la referencia última que impulsa este estudio es conocer si la sociedad saharauí tiene la capacidad fundamental de crear valor público, si la combinación de capacidades colectivas e individuales permite que este sistema humano sea capaz de crear valor.

Para la evaluación de la consecución o no de estos resultados de bienestar este equipo de investigación se ha basado en la lista de capacidades básicas de Nussbaum, así como en la propuesta de Doyal y Gough, tratando de distinguir entre capacidades personales objetivas, capacidades personales psicológicas, y capacidades relacionales. Aunque desarrollado en otros términos, esta metodología podría asimilarse al marco de Capacidad y Vulnerabilidad desarrollado por Anderson y Woodrow (1989) y que ha sido empleado en otras aproximaciones a la evaluación de los procesos de Desarrollo Humano Local en el contexto saharauí (LÓPEZ y MENDÍA, 2009).

6.2. Bienestar individual

El caso del Sáhara Occidental, por sus peculiaridades y características específicas, no permite realizar un análisis de los principales indicadores de desarrollo y su evolución, ya que apenas aparecen estadísticas sobre la población saharauí en los documentos oficiales de Naciones Unidas. Sin embargo, sí se puede realizar una comparativa entre los datos proporcionados por el censo realizado por España en 1974 de cara al referéndum de autodeterminación, y los datos ofrecidos por instituciones como la CIA a través de su *World Fact Book*, o algunas de las agencias de Naciones Unidas.

Gráfico V.5. Evolución demográfica entre 1961 y 2003. Población en miles de habitantes



Fuente: FAO 2005.

El censo realizado por el gobierno español en 1974¹²¹ cifraba la población saharauí en 73.497 habitantes, de los que 38.336 eran varones y 35.161 mujeres. El porcentaje de población sedentaria alcanzaba el 81,9 del total.

No existen estadísticas *ad hoc* para medir en términos de indicadores el desarrollo alcanzado por la población saharauí, salvo algunos estudios realizados por distintas instituciones. Sin embargo, la disparidad de los datos ofrecidos por estos informes dificulta contrastar la veracidad de los datos. A modo de ejemplo, las distintas agencias de Naciones Unidas y otros agentes de cooperación, como el gobierno argelino, discrepan enormemente en el mero hecho de cifrar el total de la población. Así, la CIA cifra la población en un total de 405.210 saharauíes, mientras que son 96.500 los censados por ACNUR en 2009, 158.000 en 2003, ó 165.000 censados por el gobierno argelino.

Desde el punto de vista económico, se dispone de los datos proporcionados por el Banco Mundial en 1974, que señalaba el territorio del Sáhara Occidental como el espacio más rico de todo el Magreb debido a la existencia de abundantes reservas en recursos naturales (MONJARAZ, 2005) Además, según esta misma fuente, disfrutaba del nivel de renta más alto de África, que en 1974 era de 2.550 dólares per cápita.

¹²¹ Publicado por el Gobierno General y recogido en (VILLAR, 1982), pág. 31.

No se dispone de datos sobre la situación en materia de salud en el momento del inicio del conflicto, aunque la escasa inversión española y los testimonios recogidos durante la realización de este trabajo apuntan a que el sistema de salud se apoyaba en la medicina tradicional, con un especial protagonismo de las mujeres, salvo para aquellos saharauís que se integraron en las tropas españolas y que pasaron a beneficiarse del sistema de salud militar.

En materia sanitaria el gobierno de la RASD ha conseguido importantes avances. Según datos proporcionados por el Ministerio de Salud de la RASD, la esperanza de vida alcanza los 64 años; la tasa de mortalidad infantil se sitúa en 78‰; y hay 3.125 personas por médico. El 88% del total de la población tiene acceso a servicios sanitarios básicos y el 82% tiene acceso al agua potable.

Sin embargo, en materia educativa, sí pueden compararse los datos oficiales del Ministerio de Educación saharauí con los ofrecidos por el censo de 1974. En apenas 10 años, el gobierno de la RASD ha conseguido en 1986 pasar de una tasa de analfabetismo de 72,55% a la total escolarización de la población de 3 a 16 años, lo que constituye un hito pocas veces alcanzado, y menos si se tiene en cuenta las desfavorables condiciones que en se derivan de la situación de guerra, la falta de programas escolares autóctonos y la inexistencia de cuadros educativos.

Cuadro V.6. La educación en el Sáhara Occidental según el censo de 1974			
	Total	Hombres	Mujeres
Enviadas desde EUA	81%	53%	
Personas Analfabetas	41.969	17.468	24.505
Leen y escriben árabe	9.150	6.565	2.585
Leen y escriben árabe y español	7.123	6.386	737
Leen y escriben español	868	708	178
No consta	2.074	828	1.246

FUENTE: Briones (1993: 125).

No obstante, estos indicadores no permiten hacer una evaluación en términos de IDH, sino sólo ofrecen una panorámica de la situación actual en materia demográfica, educativa y sanitaria, y no son comparables a los estudios realizados en los demás análisis de caso.

6.3. Bienestar social

Si bien los resultados obtenidos en materia de bienestar individual son innegables, especialmente en materia de formación, salud y equidad de género, los avances en materia de bienestar colectivo son especialmente reseñables. Si hay un aspecto que destaca sobre los demás en el desarrollo de las capacidades colectivas es el ideario común de la lucha por la

autodeterminación. Como ya se mencionó, la lucha por el regreso al territorio y la celebración del referéndum de autodeterminación constituye un elemento de cohesión colectiva más fuerte que cualquier otro, más fuerte incluso que los otros condicionantes ya reseñados.

Habida cuenta de las especiales circunstancias en las que se desenvuelve la vida diaria de la población refugiada saharauí, el nivel de bienestar social alcanzado por la población refugiada destaca de manera especial en tres aspectos: las capacidades de afrontamiento, los procesos de empoderamiento y la redistribución social.

6.3.1. Capacidades de afrontamiento

Una de las principales capacidades colectivas desarrolladas por la población saharauí, habida cuenta de su situación de vulnerabilidad y los condicionantes expuestos, es la resiliencia. El vocablo resiliencia tiene su origen en el latín, en el término *resilio* que significa volver atrás. El término fue adaptado a las ciencias sociales para caracterizar aquellas personas que, a pesar de nacer y vivir en situaciones de alto riesgo, se desarrollan psicológicamente sanas y exitosas (RUTTER, 1993).

La resiliencia distingue dos componentes: la resistencia frente a la destrucción, esto es, la capacidad de proteger la propia integridad bajo presión; y, más allá de la resistencia, la capacidad para construir un conductismo vital positivo pese a circunstancias difíciles (VANISTENDAEL, 1994). Según este autor, el concepto incluye además, la capacidad de una persona o sistema social de enfrentar adecuadamente las dificultades, de una forma socialmente aceptable. En el caso que nos ocupa, la población saharauí ha accedido a la capacidad de la resiliencia no sólo en su vertiente de resistencia frente a la destrucción propia del conflicto bélico, sino que también ha conseguido desarrollar una capacidad de adaptación al medio y a las dificultades derivadas del contexto del refugio, que se ha traducido no sólo en el afrontamiento de sus circunstancias desde el positivismo, sino también a generar y desarrollar sistemas sociales.

Desde el punto de vista relacional, otra de las capacidades relevantes desarrolladas por la sociedad saharauí es la solidaridad, entendida tanto en su vertiente *ad intra*, como en su vertiente *ad extra*. Desde el punto de vista interno, la sociedad saharauí ha conseguido desarrollar mecanismos de solidaridad que han permitido a la comunidad garantizar el acceso a bienes y servicios para la consecución del bienestar. La empatía desarrollada por los y las saharauís en el contexto del refugio les ha permitido una mejor adaptación al medio y les ha posibilitado ofrecer el acceso a bienes y servicios a través de la propia comunidad y el hogar.

Desde el punto de vista externo, las y los saharauís han conseguido generar un sentimiento de solidaridad con su situación y con el conflicto que viven, lo que les ha garantizado no sólo la presencia y ayuda de las ONGD y la ayuda internacional, sino también

entablar lazos con familias europeas que les han ayudado a acceder a otros bienes y servicios a través del acceso al mercado.

No obstante, recientemente se ha detectado una actitud preocupante entre las generaciones de refugiados y refugiadas que nacieron y crecieron en los campamentos y que no conocen otra realidad, lo que se ha venido a denominar «la cultura de la ayuda». Esto quiere decir que se ha llegado a considerar la recepción de ayuda como algo inherente a su situación, con lo que se adquiere el hábito de esperar su llegada, ya sea en mayor o menor cantidad. Estas generaciones habían perdido la motivación por el trabajo comunitario y la construcción nacional y permanecían en los campamentos inactivos, incluso generando problemas sociales. Para vencer esta inercia, el apoyo a las pequeñas iniciativas productivas, a través de los microcréditos, ha contribuido, según los encuestados/as, «a potenciar y generar la iniciativa y el hábito de trabajo en este sector de la población, además de animarles a continuar en el trabajo comunitario» (sic.)¹²³. Por otro lado, esta participación en iniciativas económicas más allá de servir para generar recursos que complementan la canasta básica, tienen una función importante en su propia capacitación.

En esta línea se destaca la importancia del proyecto del Centro de Empleo para jóvenes, ya que según la mayoría de encuestados/as la juventud es el sector poblacional con mayores problemas de ocupación e integración en la lucha de liberación nacional. Por eso, este proyecto no sólo va a contribuir a la creación de puestos de trabajo y ocupación de la juventud, sino que va a incidir en su capacitación en el trabajo, la gestión de sus negocios y la creación de capacidades para la construcción del Estado y la reconstrucción tras el fin del conflicto.

6.3.2. Procesos de empoderamiento de las mujeres

A pesar de que la mujer ha jugado un papel decisivo en la consecución de resultados de bienestar en la sociedad saharai (CARATINI, 2006), desde el punto de vista del empoderamiento todavía resta mucho por hacer. No sólo en lo relativo al acceso a espacios públicos de toma de decisiones (órganos políticos), sino también en cuanto a la concientización de las propias mujeres y el reparto del trabajo doméstico.

La sociedad saharai ha conseguido importantes avances con respecto a otras sociedades islámicas del norte de África, tanto por su tradición nómada y beduina como ya se ha dicho, como por las circunstancias derivadas del exilio y el conflicto. Es necesario destacar el trabajo desarrollado por la UNMS en este sentido y la voluntad mostrada por este organismo para no retroceder en los logros obtenidos¹²⁴. En este proceso las propias mujeres seña-

¹²² Estos datos coinciden con los recogidos en el *Dossier de Inteligencia sanitaria*, realizado por la Asociación española de medicina de catástrofes y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo.

¹²³ Entrevista realizada a la Secretaria de Estado de Juventud y Deporte.

¹²⁴ Entrevista realizada a Salka Alati, y al grupo de las mujeres participantes en el proyecto de la casa de la mujer de Dajla.

lan la importancia de los proyectos desarrollados por la Red Vasca de Apoyo a la UNMS, especialmente el proyecto de la Casas de la Mujer, como proyectos esenciales en su proceso de empoderamiento¹²⁵. Las aportaciones de este proyecto son especialmente novedosas porque introduce el empoderamiento individual y colectivo como mujeres, sujetas de sus propios derechos, lo que no siempre ha sido considerado como parte fundamental en los proyectos de desarrollo.

La mencionada dependencia de la ayuda en los campamentos ha sido afrontada por las mujeres saharauis. Se han convertido en agentes activos en la promoción de estrategias de subsistencia, basadas en la convicción de que la alta vulnerabilidad de la población refugiada no puede ser reducida únicamente a través de la ayuda humanitaria (el suministro de alimentos y medicinas) si no va acompañada de la promoción de procesos autónomos y programas de producción sostenible. En cuanto a la intervención internacional, el desafío se puede expresar como la necesidad de «ampliar a partir de un enfoque del bienestar» el papel activo de las mujeres. Ya no como meras receptoras pasivas de ayuda sino como agentes activos del cambio y promotoras dinámicas de las transformaciones sociales que pueden alterar la vida de las mujeres y los hombres (SEN, 1999:189).

Analizando la situación de las mujeres saharauis y su contribución al proceso de Desarrollo Humano Local en los campamentos, se argumenta que las mujeres han sido claves como agentes activos en la ampliación de las capacidades de las y los refugiados saharauis. En particular, sus esfuerzos de creación de capacidades y liderazgo en sectores como la educación y formación, salud, gestión de campamentos y logística, producción, distribución de alimentos, y la justicia y los asuntos sociales. Las mujeres saharauis, organizadas en torno a la UNMS, han desempeñado un papel de liderazgo en el desarrollo de su comunidad rara vez alcanzado en otras situaciones de refugio prolongado. Esta experiencia refleja la conveniencia de una noción de la ampliación de capacidades, que reconoce la centralidad de la dimensión colectiva en el desarrollo humano (MORGAN, 2006).

Esta dimensión colectiva es particularmente relevante en referencia a la acción de las mujeres, que tiende a priorizar la búsqueda de respuestas colectivas a problemas comunes en vez de soluciones individualizadas. Sin embargo, las mujeres saharauis no sólo han ayudado a mejorar y desarrollar las capacidades de la población refugiada en su conjunto, sino que también han trabajado en su propio empoderamiento individual y colectivo. Este proceso ha sido facilitado por el predominio de una tradición árabe-bereber que históricamente había valorado y respetado la autonomía de las mujeres saharauis y la influencia socio-económica. En este caso, la importancia de la dimensión tradicional muestra la necesidad de un mayor conocimiento y comprensión de los aspectos culturales y la antropología por parte de los actores internacionales humanitarios y de desarrollo

¹²⁵ Entrevista realizada a las responsables de las casas de la mujer en la sede de la UNMS.

(VOUTIRA y HARRELL-BOND, 1995), especialmente para una mejor promoción de desarrollo valor dentro de los campamentos.

Añadido a los aspectos culturales, el estallido del conflicto fue un determinante principal de la posición de la mujer en la sociedad saharauí en los últimos tres decenios. Como consecuencia del conflicto, la asunción de importantes responsabilidades sociales y la comunidad de las mujeres ha ido acompañada de un reconocimiento político y público de su función. Al mismo tiempo, esto ha permitido el desarrollo en los campos de refugio de un movimiento feminista bien organizado, con capacidad para elevar las reclamaciones de género a las estructuras de poder. Desde la noción de empoderamiento desarrollada por Rowlands (1995) las mujeres saharauíes no sólo tuvieron acceso a espacios de decisión en los campamentos, sino también entraron en un proceso de situarse a ellas mismas como agentes capacitados y legitimados para ocupar esos espacios. A tal fin, la UNMS ha situado en el centro de su estrategia política la importancia de la educación y las medidas de formación dirigidas a las mujeres (VIDC, 2006).

A pesar de sus logros, las mujeres también se enfrentan a limitaciones importantes que han hecho que su lucha diaria sea realmente difícil. En primer lugar, el conflicto les cargó con la responsabilidad de abordar los desafíos nuevos y urgentes en un ambiente hostil y con recursos muy escasos. Además, las mujeres saharauíes se enfrentaron a la tarea de reestructuración de la familia y la vida social en los campamentos, asumiendo la pérdida de sus familiares (padres, hijos, esposos, hermanos) y a la empresa de la construcción de la nación sin tiempo ni espacio para la socialización del luto. Su contribución al desarrollo local en los campos no sólo se ha dirigido al aumento de los recursos materiales para las personas refugiadas, sino también a la reconstrucción y el mantenimiento de los vínculos familiares y sociales, que han resultado ser fundamentales para hacer frente, de manera colectiva, a las condiciones extremas del refugio permanente.

Otra limitación a la que se enfrentan las mujeres saharauíes es que en ciertos espacios públicos su participación ha sido más restringida, como los órganos de gobierno de la RASD y el Frente POLISARIO. En particular, llama la atención su escasa presencia en el ámbito de la política exterior saharauí. A pesar de la proyección de la UNMS, presente en varios foros internacionales y redes de mujeres, todavía hay pocas mujeres en la sección de política exterior del Frente POLISARIO, y difícilmente nos encontramos con una mujer embajadora o delegadas a los gobiernos regionales. La formación de nuevas generaciones de mujeres con títulos universitarios y conocimientos de idiomas está contribuyendo a revertir esta situación y aumentar el número de mujeres en esos espacios. De hecho, para las mujeres, la ampliación de su capacidad educativa está en el centro del proceso de empoderamiento, que se vinculan con la noción de «poder para», es decir, la autoridad para tomar decisiones, así como la capacidad de gestión y resolver problemas (OXAAL y BADEN, 1997).

Sin embargo, ocupar espacios de decisión más política sigue siendo un desafío para el movimiento de la mujer saharauí. Relacionado con las dificultades encontradas por las mujeres para entrar en determinadas posiciones sociales, se detecta una preocupación creciente por la permanencia y garantía de los logros adquiridos en el futuro. De hecho, tras el alto el fuego en 1991, los enfrentamientos militares empezaron a caer y los hombres pasaban más tiempo en los campamentos. Con su regreso a los campamentos, la presencia de los hombres en los órganos de decisión aumentó progresivamente y el conflicto por los escasos recursos económicos y sociales es ahora cada vez más evidente en términos de género. Las mujeres saharauíes son conscientes de la experiencia de otras mujeres en los países afectados por el conflicto y de emergencia, en la que cualquier posibilidad de una transformación de género hacia una relación más equitativa entre mujeres y hombres desapareció tan pronto como acabó el conflicto armado.

Por todo ello, podemos afirmar que la variedad de estrategias de afrontamiento desarrolladas por las mujeres va mucho más allá de lo que se necesita para la supervivencia, ya que se han convertido en las sujetos cruciales de las iniciativas de desarrollo local en los campamentos. La consecuencia es que las mujeres no deben ser consideradas como «víctimas indefensas» o un «grupo vulnerable», como lo son con frecuencia están en los discursos sobre desarrollo (JULIANO, 1998), sino como sujetos activos en la recuperación de su comunidad de y agentes fundamentales de desarrollo.

6.3.3. Redistribución social

En el caso del Sáhara Occidental, habida cuenta de que la RASD garantiza el acceso igualitario a variables como la salud, la educación o la canasta básica de alimentos, resulta particularmente relevante la cuestión de los grupos identitarios en lo referente a la división tribal de la sociedad saharauí. En este sentido, como ha señalado Caratini (CARATINI, 2006), la abolición del tribalismo en pos de la lucha de liberación nacional supuso uno de los principales componentes de la revolución saharauí, junto con la cuestión de género y la abolición de la jerarquía social en función de la edad. Efectivamente el Frente POLISARIO consiguió abolir mecanismos de relación social y de acceso a bienes y servicios por razón de pertenencia a una determinada tribu, lo que supuso un avance notable para la sociedad saharauí y un mecanismo importante para ayudar a la población a adaptarse a la difícil situación de la guerra y el exilio. Sin embargo, es necesario señalar que, a raíz del alto el fuego y el estancamiento en el proceso de paz, se han producido ciertos retrocesos en esta materia, especialmente en lo referente al acceso a puestos de responsabilidad política.

Esta jerarquía tribal se ha tratado de combatir desde dimensiones políticas y normativas, aunque sin duda, el fomento del asociacionismo en la sociedad saharauí ha tenido un papel especialmente importante en aras de la redistribución social. Desde el punto de vista del asociacionismo las organizaciones de masas saharauíes, integradas en el Frente POLISARIO, constituyen un claro ejemplo de logro de bienestar social. La UNMS, la

UJSARIO (Unión Nacional de Juventud Saharaui) y la UGTSARIO (Unión General de Trabajadores Saharaui) son un exponente del arraigo del movimiento asociativo en la sociedad saharauí y de su implicación en la gestión de cuestiones de interés general para el conjunto de la sociedad saharauí.

Además, en materia de asociacionismo formal es posible afirmar que, a través del trabajo de campo realizado, se han constatado importantes logros. Gracias al apoyo de la cooperación internacional, especialmente de la cooperación descentralizada, y una vez más con el liderazgo de la UNMS y la mujer saharauí en este proceso, se han consolidado tejidos asociativos en aras a poner en marcha y gestionar pequeños negocios productivos. Estas pequeñas iniciativas productivas contribuyen a una mayor sostenibilidad de los refugiados y refugiadas a través de la diversificación de sus sistemas de sustento, además de ofrecer una posibilidad de trabajo en el difícil contexto del refugio. Por otro lado, las personas encuestadas destacan «la posibilidad que da este proyecto de completar los ingresos de las personas que prestan trabajo a la comunidad (maestros/as, médicos/as...) y a la UNMS, que habían visto devaluarse y desvalorizarse su aportación a la comunidad especialmente en los últimos años(...) lo que ha llevado a muchos y muchas a abandonar los campamentos y a buscar trabajo en el extranjero, especialmente en España, hasta que se produzcan avances en la situación del conflicto» (sic.)¹²⁶. Sin duda, los avances producidos en el desarrollo de capacidades productivas a través del asociacionismo formal han contribuido a consolidar relaciones sociales establecidas en función de la productividad y de la funcionalidad social, y no en base a lazos familiares o tribales.

Las iniciativas puestas en marcha con este programa son de distinta índole y tipología, variando según la ubicación de los campamentos y si la iniciativa es gestionada por hombres o mujeres. Pero mayoritariamente se trata de iniciativas productivas (pequeños huertos o rebaños de ganado) o comerciales (alquiler de *haimas*, pequeños comercios y restaurantes y talleres de tintado de *melfas*) que posibilitan a los y las beneficiarias obtener ingresos adicionales a la canasta básica de alimentos, que tal y como hemos visto se ha visto reducida considerablemente.

Otro aspecto que han destacado las personas encuestadas sobre estos procesos es la contribución a la asunción de responsabilidades y cultura del trabajo por parte de los y las refugiadas frente a la «cultura de la ayuda», ya reseñada. Las nuevas generaciones habían perdido la motivación por el trabajo comunitario y la construcción nacional y permanecían inactivas en los campamentos e incluso generando problemas sociales. Frente a esto, el apoyo a través de los microcréditos a las pequeñas iniciativas productivas ha contribuido según los encuestados y encuestadas «a potenciar y generar la iniciativa y el hábito de trabajo en este sector de la población, además de animarles a continuar en el trabajo comunitario» (sic.)¹²⁷. Por otro lado, su participación en iniciativas económicas contribuye

¹²⁶ Entrevista realizada a los trabajadores y trabajadoras de las Oficinas de crédito.

¹²⁷ Entrevista realizada a la Secretaría de Estado de Juventud y Deporte.

no sólo a la generación de recursos complementarios a la canasta básica, sino a su capacitación de cara a la reconstrucción tras el fin del conflicto.

Desde el punto de vista del asociacionismo informal, el trabajo de campo realizado ha recogido experiencias pioneras y novedosas en este sentido. En esta materia la iniciativa ha sido ideada y desarrollada por jóvenes que se han asociado para la prestación de servicios comunitarios que no quedan garantizados por el acceso a procesos de bienestar a través del Estado, o bien para el debate y discusión de la actualidad política y la evolución del conflicto¹²⁸. Esta iniciativa tiene además el mérito de realizarse al margen del patrocinio del propio Frente POLISARIO, la UJSARIO o mecanismos de solidaridad internacional.

Otra cuestión que resulta especialmente importante a la hora de valorar los avances producidos en materia de capacidades colectivas es la cuestión de los derechos humanos. Este aspecto tiene sin duda una mayor repercusión en los territorios liberados que en los campamentos de refugio, pero a su vez la realidad de su cumplimiento en los campamentos se convierte en un indicador de resultado de bienestar colectivo alcanzado por la población refugiada saharauí. Es cierto que durante el periodo de guerra abierta se recogieron algunos casos de tortura y represión contra disidentes del Frente POLISARIO¹²⁹. Posteriormente se ha recriminado al Frente que no haya tomado medidas contra aquellos que realizaron y ejecutaron aquellas torturas¹³⁰.

Por otro lado, en los primeros informes que realizaron las organizaciones sobre la situación de los derechos humanos en los campamentos de Tinduf, se hacía referencia a la persistencia de la esclavitud¹³¹, una realidad intrínsecamente vinculada a la jerarquía social tribal tradicio-

¹²⁸ Entrevista realizada al grupo focal representante de la juventud saharauí.

¹²⁹ Estas violaciones se recogieron por las principales organizaciones defensoras de los DDHH como Amnistía internacional y Human Rights Watch. Estos informes están disponibles en sus páginas web: www.es.amnesty.org/index.php, y www.hrw.org/es

¹³⁰ «Una característica inquietante de la situación de los derechos humanos en los campamentos de Tinduf es el aislamiento de la población y la falta de observación regular de las condiciones sobre el terreno. A pesar de las declaraciones del Frente Polisario aceptando la observación internacional, la reducción aparente de la represión en los últimos años, y la presencia de muchas funcionarias y funcionarios extranjeros de organizaciones de desarrollo y humanitarias; los y las refugiadas siguen expuestas a violaciones de sus derechos debido a la situación remota y el limbo legal de los campamentos. El gobierno del país de acogida, Argelia (que, según el derecho internacional, es responsable de proteger los derechos de todas las personas dentro de su territorio) ha cedido la administración de facto de los campamentos a un movimiento de liberación, que no tiene que rendir oficialmente cuentas por su conducta ante el sistema internacional de derechos humanos» HUMAN RIGHT WATCH (2008), Informe sobre la situación de los DDHH en Marruecos y el Sáhara Occidental, www.hrw.org/es, pág 9. Además, estas torturas y represiones se recogen en: GARCIA, A (2001), *Historias Del Sahara: El mejor y el peor de los mundos*, Ed. Catarata, Madrid

¹³¹ «El Frente Polisario ha manifestado públicamente su firme rechazo de todas las formas de esclavitud; no obstante, tiene que hacer más por erradicar las formas residuales de esclavitud que siguen afectando a las y los residentes negros de los campos de Tinduf. Las y los refugiados negros, que constituyen una minoría entre la población mayoritariamente mora, nos dijeron que la esclavitud en los campamentos está relacionada actualmente con una práctica concreta: la negativa de algunos cadíes, jueces locales, a celebrar bodas de mujeres negras, calificadas informalmente de "esclavas", sin el consentimiento de sus "dueños". Por lo tanto, los "dueños" pueden rechazar al esposo elegido por una mujer. Esta práctica se asemeja a la costumbre histórica mejor documentada de Malí y la tradición aún vigente en Mauritania, cuya población está culturalmente y étnicamente relacionada con los saharauíes. En el Sáhara Occidental nos dijeron que allí también persisten algunos restos de esclavitud». HUMAN RIGHT WATCH (2008), Informe sobre la situación de los DDHH en Marruecos y el Sáhara Occidental, www.hrw.org/es, pág 9.

¹³² ASOCIACIÓN DE AMIGOS DE LA RASD DE EUSKADI (ALAVA), (2008), *La situación de los Derechos Humanos en los Territorios ocupados del Sáhara Occidental*, Servicio Editorial del Gobierno Vasco, Gasteiz.

nal. Además, se critica al Frente POLISARIO por el monopolio en la gestión de los recursos y el discurso político, pero en general, la principal fuente de preocupación por la situación de los derechos humanos se encuentra en los territorios ocupados, donde Marruecos mantiene a la población saharai bajo una represión brutal y continua y vulnerando sus derechos humanos, tanto sociales y culturales, como civiles y políticos¹³².

Desde el punto de vista de la representación, puede afirmarse que el Frente POLISARIO y el gobierno de la RASD han conseguido alcanzar unos niveles de gobernanza y democracia superiores al resto de los países de la zona. Sin embargo, resulta muy difícil poder realizar una medición en esta materia ya que no existen estadísticas que puedan avalar estas afirmaciones.

7. Conclusiones

El estudio de caso de los procesos de desarrollo en el contexto del Sáhara Occidental comenzó, siguiendo el enfoque del desarrollo de capacidades adoptado en el marco teórico, por el análisis de los procesos de consecución de bienestar que, como se ha podido comprobar, presenta en este estudio de caso una serie de peculiaridades reseñables.

Tras la investigación resulta evidente el protagonismo absoluto del Estado saharai en los procesos de consecución del bienestar. A pesar de no gozar de un reconocimiento consolidado internacionalmente, la RASD ha sido capaz de desarrollar un sistema público de salud y educación que ha posibilitado el acceso universal de la población a estos bienes. Además de este importante logro, el Frente POLISARIO y la RASD han conseguido llevar a cabo la distribución equitativa de los recursos suministrados por la cooperación internacional. Sin embargo, el protagonismo del Estado en el acceso a los procesos del bienestar está fuertemente condicionado por los factores políticos descritos en el apartado relativo a los factores condicionantes.

La permanencia del conflicto y el refugio de la población en territorio argelino tienen innegables repercusiones en la capacidad del Estado para garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos. Este factor político presenta la mayor dificultad para la RASD a la hora de poder diseñar políticas que permitan y garanticen el acceso a los procesos de bienestar.

Por otro lado, la dicotomía entre el Frente POLISARIO y la RASD, descrita en distintos epígrafes de este análisis, condiciona la posición del Estado, no sólo respecto a la propia sociedad saharai, que puede perderse en el complejo entramado institucional creado para gestionar dicha dualidad, sino también respecto de los actores de la comunidad internacional, que en función de su relación y reconocimiento del conflicto se dirigen a uno u otro. Sin embargo, en lo que interesa a esta investigación resultan mucho más importantes las dificultades administrativas y burocráticas que puedan derivarse de esta dicotomía a la hora de gestionar los sistemas creados para el acceso de la población refugiada a los procesos de bienestar.

También condiciona de manera importante a la hora de garantizar el acceso a los procesos de bienestar a la población, la proactividad o reactividad del Estado para la formulación de políticas de desarrollo, así como la renovación de cuadros a través de la incorporación del personal formado gracias a los convenios educativos. En este sentido, el Frente POLISARIO y la RASD no han sabido superar de manera satisfactoria esta limitación, aunque se haya debido en gran medida al peso del condicionante político del conflicto y el bloqueo de las negociaciones de paz. Esta debilidad del Estado está de igual manera ligada a la dependencia del Estado saharauí de las alianzas externas, y especialmente de la ayuda internacional.

En este punto, los condicionantes políticos del Estado se entremezclan con los condicionantes económicos que, aunque en menor medida, dificultan la labor del Estado a la hora de garantizar el acceso a los procesos de bienestar. Estos condicionantes económicos, tienen una mayor repercusión en el acceso al bienestar a través del mercado. Si bien en un momento, factores como la debilidad del sistema económico y la dependencia externa imposibilitaron el acceso al bienestar a través del mercado por parte de la población refugiada, recientemente, los cambios económicos acaecidos, especialmente gracias a la implantación de proyectos productivos y microfinanzas, han incorporado esta vía de acceso a los procesos de bienestar para la población saharauí. Sin embargo, la debilidad de esta vía de acceso todavía es manifiesta y necesita ser desarrollada y gestionada por el Estado de manera innovadora para que los avances introducidos no se vean entorpecidos ni ensombrecidos por las desigualdades y dificultades acarreadas.

Del mismo modo que los factores políticos y económicos condicionan de manera evidente el acceso al bienestar a través del Estado y el mercado, los condicionantes sociales suponen un factor importante a la hora de considerar el acceso al bienestar a través del hogar y la comunidad.

Al igual que en el acceso a través del Estado y el mercado, el refugio continúa siendo uno de los principales obstáculos a la hora de acceder al bienestar a través de los mecanismos sociales y del hogar. Sin embargo, en este caso son las consecuencias sociales derivadas del propio exilio las que dificultan en mayor medida el acceso a estos procesos, al no haber dispuesto la sociedad saharauí del tiempo ni el espacio necesario para asumir la importancia y la cantidad de cambios acaecidos en un lapso relativamente corto de tiempo.

En este sentido resulta especialmente importante el salto cualitativo tan grande, producido en apenas treinta años, y en un contexto de refugio, experimentado por la sociedad saharauí, pasando de una sociedad nómada tradicional a una sociedad moderna con la necesidad de gestionar un Estado moderno. Como se ha analizado en el epígrafe relativo al bienestar social, el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna se ha traducido en una reestructuración o redistribución social, que ha supuesto, como señala (CARATINI, 2006) una de las características más reseñables de la revolución saharauí, junto con la dimensión de género. Esta redistribución social se ha manifestado en dos di-

mensiones sociales: la generacional y la tribal. Cuando el Frente POLISARIO apareció en la escena política, la pertenencia tribal era una referencia de identidad fundamental que determinaba las redes de las alianzas económicas y/o políticas en las que se inscribían mujeres y hombres. Incluso antes de instalarse en 1975 en la *hamada* de Tinduf, en Argelia, los y las saharauis pusieron en marcha una organización social, política y militar basada en un nuevo contrato social cuyo objetivo era llevar a cabo, de forma paralela a la lucha de liberación nacional, una revolución social interna. Para la sociedad tribal, uno de los aspectos más revolucionarios de este contrato social era la transferencia del poder de las personas mayores a las más jóvenes.

En el seno de una tribu o de una fracción de tribu, las decisiones las tomaba la asamblea de los hombres. Pero, aunque fueran iguales en derechos, todos los hombres de un mismo grupo de parentesco debían respetar el principio de preeminencia del mayor. Es decir, dentro de una misma familia, una jerarquía estructuraba las relaciones sociales, quedando todos sometidos a la autoridad del más anciano. Esta jerarquía estaba igualmente presente entre las mujeres y hombres. Sin embargo, estos cambios no se han producido de forma fácil y sin resistencias, sino que se mostraron resistencias desde el principio, a la hora, por ejemplo de matrimonios entre cónyuges de tribus diferentes; y se han mostrado resistencias o conatos de vuelta al antiguo contrato social a raíz de la perpetuación del refugio y del estancamiento de las negociaciones. No obstante, en términos generales, se puede afirmar que esta redistribución social constituye uno de los mayores resultados de bienestar colectivo obtenidos por la sociedad refugiada saharauí y las dificultades y limitaciones de dicha redistribución hay que entenderlas en el contexto de refugio y conflicto y en un marco temporal excesivamente corto.

Por otro lado, uno de los aspectos esenciales observados en la investigación es la especial transcendencia del papel jugado por la mujer saharauí en los cambios sociales, pero también en el diseño de las estrategias de acceso a los procesos de bienestar. Aunque es incuestionable la importancia de la labor realizada por las mujeres saharauis en este sentido, tanto desde el punto de vista individual como desde colectivo a través de la UNMS, aún quedan muchos aspectos donde es necesario potenciar la equidad de género y una mayor asunción de responsabilidades por parte de las mujeres. Estos ámbitos se concentran sobre todo en los espacios de toma de decisiones políticas y asunción de responsabilidades colectivas, los cuales, a pesar de haber alcanzado cotas de desarrollo mayores a las alcanzadas en otros países de la zona, siguen sin garantizar la igualdad de acceso a los procesos de bienestar por parte de las mujeres. Además, en el ámbito doméstico también resta mucha tarea por hacer para lograr un reparto equitativo de tareas y la superación de tabúes sociales tradicionales.

El proceso de apropiación del bienestar experimentado por la sociedad saharauí presenta una serie de características que hacen de este estudio de caso un ejemplo para otras situaciones de refugio prolongado, y que lo diferencia de otras experiencias de aplicación de enfoques de desarrollo en contextos de refugio. En primer lugar, es destacable la apuesta

que realizó el Frente POLISARIO durante las primeras décadas del conflicto por la implantación y creación de los sistemas de salud, educación e ingreso, antes incluso de la aparición del paradigma del desarrollo humano.

Si bien es cierto que en materia de apropiación de las estrategias de desarrollo, el peso del conflicto y el refugio ha sido un condicionante crucial, no se puede dejar de afirmar que en las tres etapas descritas se han tratado de desarrollar las capacidades individuales o colectivas de la sociedad saharauí, en función del contexto político.

Por último, después de analizar los resultados de bienestar obtenidos, tanto a nivel colectivo como individual, se puede afirmar que el caso del Sáhara Occidental es un ejemplo de buenos resultados a pesar de todos los condicionantes, dificultades y debilidades mencionadas.

Tanto desde el punto de vista individual como colectivo destacan dos aspectos en los que los resultados obtenidos especialmente destacables: el nivel educativo alcanzado y la cuestión de género. Desde la óptica individual resulta evidente que el logro obtenido por el gobierno de la RASD y el Frente POLISARIO es difícilmente igualable no sólo en un contexto similar de refugio, sino también en comparación con otros países africanos y en vías de desarrollo. Además, hay que añadir el mérito de haber partido de una situación heredada del colonialismo en la que no se potenció la formación y educación de la sociedad saharauí. Por otro lado, también desde el punto de vista colectivo se ha realizado un esfuerzo, más recientemente, en la capacitación colectiva de los cuadros y de las instituciones saharauíes, como se ha observado en los procesos formativos iniciados en la etapa del desarrollo en el refugio, lo que sin duda ha posibilitado la consecución de los resultados de bienestar obtenidos en un contexto a priori tan hostil.

En lo relativo a la dimensión de género, también el caso saharauí resulta un ejemplo de la incorporación de la mujer no sólo en la lucha por la liberación nacional, sino en la construcción del Estado y en la organización de las infraestructuras. Aunque puede asumirse que parte de los logros obtenidos se derivan del conflicto bélico y el refugio, la mujer saharauí, especialmente a través de la UNMS, ha mostrado una voluntad clara de consolidar los logros conseguidos y de no ceder terreno en su lucha por las cuestiones de género en pos de la lucha de liberación nacional o después de la obtención de la autodeterminación.

Precisamente esa conciencia de bienestar ligada a la consecución de la autodeterminación y al regreso a la totalidad del territorio constituye una de las principales capacidades colectivas de la sociedad saharauí ya que ha constituido el motor social, económico, político, pero sobre todo motivacional para la lucha por la consecución del resto de los resultados de bienestar. Esta capacidad, ligada a la resiliencia desarrollada por la población refugiada para adaptarse a las pérdidas y dificultades generadas por la guerra y el exilio constituyen, sin duda alguna, las dos características esenciales que han posibilitado todo lo mencionado anteriormente.

VI. Conclusiones generales

El objetivo central de nuestra investigación, sobre los estudios de caso de la región oriental de Cuba y Campamentos de Refugiados Saharauis en Tinduf (Argelia), era identificar la existencia de procesos de Desarrollo Humano Local que permitiera ofrecer unas primeras hipótesis sobre el comportamiento de ambas sociedades de cara a la consecución de resultados colectivos de desarrollo humano. Asimismo, la investigación sobre el terreno permitía comprobar la operatividad de la propuesta teórica y metodológica, si bien no en todo su alcance, sí respecto de algunas de las categorías claves propuestas, como las capacidades colectivas.

Las conclusiones que presentamos son provisionales, pero permiten extraer, como conclusión general, la utilidad del enfoque para analizar procesos colectivos de Desarrollo Humano Local. A partir de ahí se abre la posibilidad de diseñar la agenda para futuras investigaciones, tanto para profundizar en los casos estudiados como para iniciar otros, así como avanzar en el despliegue de la metodología.

La primera conclusión hace referencia a la capacidad colectiva de las dos sociedades para apropiarse de su modelo de desarrollo. Partiendo de la definición presentada de DHL, como la capacidad de la colectividad para definir y llevar adelante su futuro, tanto Cuba como la RASD presentan procesos colectivos que muestran una profunda y real apropiación de sus objetivos que, además, son capaces de llevar adelante en situaciones donde tienen que hacer frente a serias constricciones internas y externas. No se trata sólo de afirmaciones programáticas, sobre lo que proponen para sus sociedades, sino de su efectiva aplicación y ejecución. Si bien esta primera formulación de la conclusión no implica, en principio, valoración alguna sobre la calidad del modelo, hay que añadir que en ambos casos el modelo de desarrollo que propugnan tiene una decidida dimensión normativa, con objetivos de bienestar colectivo valiosos para el desarrollo humano.

En ambos casos los factores condicionantes, tanto internos como externos, tienen un peso importante en la adaptación y apropiación de los modelos de desarrollo, especialmente en los condicionantes políticos, económicos y socio culturales. Sin embargo, la in-

investigación realizada muestra que se han desarrollado capacidades colectivas para la superación de estos condicionantes: la capacidad colectiva de resiliencia. Esta capacidad puede identificarse con las capacidades de adaptarse y renovarse y de equilibrar coherencia con diversidad, a las que se hacía referencia en el marco teórico. En el caso de Cuba, los programas de DHL tratan de hacer frente a la crisis generada por el cierre masivo de centrales azucareras en la región oriental. En el caso del Sáhara se implementa el desarrollo en el refugio (BERISTAIN y LOZANO, 2002), como estrategia para hacer frente a las dificultades de la guerra y el exilio prolongado.

Los procesos de apropiación de Desarrollo Humano Local observados en los estudios de caso presentan contradicciones, al encontrarse dentro de ellos algunos factores que los facilitan y, a su vez, otros que los retrasan y dificultan. En el caso cubano, por una parte, se observa en los ámbitos políticos e institucionales, serias limitaciones para comprender el alcance y las implicaciones del desarrollo local, que se manifiestan en la falta de una legislación adecuada o en la existencia de una baja cultura emprendedora, lo que reduce las oportunidades para que surjan empresas innovadoras en el ámbito local.

Al mismo tiempo, existen elementos que contribuyen a esos procesos de apropiación como son: la disponibilidad de capital humano cualificado, fruto de la atención prestada históricamente por la revolución cubana a la formación y a la capacitación académica y técnica de su población; las iniciativas de descentralización política y administrativa, adoptadas a partir de 1976; la apuesta decidida por la iniciativa del Desarrollo Humano Local, en la segunda mitad de la década de los noventa; o el firme compromiso institucional por afrontar las discriminaciones de género entre hombres y mujeres, que se manifiesta en la incorporación al marco político-jurídico constitucional de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el plano político, económico, social, cultural y familiar.

En el caso de los campamentos saharauis, los procesos de apropiación del bienestar y del desarrollo local han conocido diferentes situaciones, fruto de las condiciones internas y de la evolución del contexto internacional. De una situación de refugio provisional, donde se aplicaba el enfoque de necesidades básicas, se pasa a otra de expectativas de retorno, que da paso, a su vez, a una situación de permanencia prolongada, donde se plantea la necesidad de desarrollo en el refugio.

Los procesos de consecución del bienestar vigentes en los dos casos ponen de manifiesto la importancia del Estado frente al mercado y la sociedad (hogar o comunidad). En Cuba, por la existencia de una economía planificada donde el Estado es el principal, y casi exclusivo, agente proveedor de bienes y servicios, empleo, vivienda y alimentación básica. En el caso del refugio saharauí, por el esfuerzo y la capacidad mostrada por el gobierno de la RASD para desarrollar un sistema público de salud y educación que ha posibilitado el acceso universal de la población a estos bienes, y ha contribuido a una distribución equitativa de los recursos logrados a través de la cooperación internacional.

En ambos casos el acceso al bienestar a través del mercado tiene una escasa importancia. En el primero de ellos, se limita a la entrada de divisas enviadas por familiares en el exterior que, si bien no son de gran cuantía, permiten disponer de bienes y servicios al margen del Estado, y a su vez, generan distorsiones y desigualdades sociales internas. También en el caso saharauí, el acceso a los recursos que envían las familias de acogida de niños y niñas en período veraniego (FIDDIAN, 2005), les permite disponer de algunos bienes y servicios adicionales, lo que no deja de generar nuevas desigualdades. En el caso saharauí el papel del mercado se completa con las iniciativas de desarrollo local llevadas a cabo en los últimos años, y que han permitido tener acceso a determinados bienes y servicios a través del mercado, especialmente por a la implantación de proyectos productivos y microfinanzas (SÁNCHEZ, 2007).

Los estudios de caso han mostrado que las políticas de Desarrollo Humano Local han contribuido a visibilizar más la existencia y la persistencia de las desigualdades de género en ambas sociedades. Por una parte, por la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el marco político-jurídico y constitucional de ambos países. Por otra, por el papel que han representado las respectivas organizaciones de mujeres, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y la Unión Nacional de Mujeres Saharaus (UNMS).

A pesar de las mejoras observadas, aún existen importantes limitaciones y obstáculos para el empoderamiento y la equidad de género en ambas sociedades, que se manifiestan en: las dificultades de modificar comportamientos muy arraigados en la sociedad; las desigualdades en el acceso y control de los recursos; las fuertes desigualdades salariales, resultante de las desigualdades existentes en la división social del trabajo; las diferencias existentes en cuanto a la participación de las mujeres en las acciones de capacitación; la constatación de que el ámbito doméstico sigue siendo un espacio de desigualdad en el reparto equitativo de tareas, o en la existencia de tabúes sociales tradicionales.

Por último, se destaca el papel que ha jugado la cooperación internacional en la creación de dinámicas y de cultura participativa, en algún caso, y su relevancia en la incorporación de las preocupaciones sobre las desigualdades de género en las sociedades respectivas, básicamente por la exigencia de su tratamiento de manera transversal en los proyectos ejecutados y del impulso a los estudios e investigaciones de género.

VII. Bibliografía

Bibliografía referida a los Capítulos I, II y III

- ALKIRE, Sabina (2008); *The Capability Approach to the Quality of Life*. Background for the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- ALKIRE, Sabina y Séverine DENEULIN (2009); “The Human Development and Capability Approach”. En: DENEULIN y SHAHANI (2009), pp. 24-30.
- ALONSO, José Antonio (2001); *Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa, n.º 30, febrero 2001.
- ALONSO, José Antonio y Carlos GARCIMARTÍN (2009); *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate*. Working Paper 03/09, ICEI, Madrid.
- ANAND, Paul, HUNTER, Graham, CARTER, Ian, DOWDING, Keith, GUALA, Francesco y VAN HEES, Martin (2009); *The Development of Capability Indicators*. Journal of Human Development and Capabilities, 10:1, 125-152.
- AROCENA, José (2001); *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- BASER, Heather y Peter MORGAN (2008a); *Capacity, Change and Performance*. Study Report. European Centre for Development Policy Management.
- BASER, Heather y Peter MORGAN (2008b); *Capacity Change and Performance* Resume 2008.
- BLAGESCU y YOUNG (2006); *Capacity Development for Policy Advocacy*. Development Policy Journal, Special Issue: Technical Cooperation, Vol. 2 December 2002, UNDP.
- BURDIN, Gabriel, Martín LEITES, Gonzalo SALAS y Andrea VIGORITO (2009); *Agencia, Pobreza y bienestar. Una propuesta para su operacionalización*. En: Cortina y Pereira, 2009, pp. 163-192.
- COPESTAKE, James y Geof WOOD (2007); *Reproducing unequal security: Peru as a wellbeing regime*. WeD Working Paper 32, August 2007. En: www.welldev.org.uk

- CORTINA, Adela y Gustavo PEREIRA (Eds.) (2009); *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. Tecnos.
- DESA (2009); *Estudio Económico y Social Mundial, 2008*. ONU, DESA, Nueva York.
- DENEULIN, Séverine (2006); *The Capability Approach and the Praxis of Development*. Palgrave, MacMillan.
- DENEULIN, Séverine y Nicholas TOWNSEND (2006); *Public Goods, Global Public Goods and the Common Good*. WeD Working Paper 18, Economic and Social Research Council, University of Bath, September 2006. Disponible en: www.welldev.org.uk.
- DENEULIN, Séverine y Lila SHAHANI (Eds.) (2009); *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Earthscan.
- DOYAL, Len e Ian GOUGH (1994); *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona, Icaria.
- DRAIBE, Sonia y Manuel RIESCO (2009); *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Documento de Trabajo nº 37, Fundación Carolina, CeALCI. En: www.fundacioncarolina.es.
- DREZE, Jean; y Amartya SEN (1989); *Hunger and Public Action*. Clarendon Press, Oxford, R.U.
- DUBOIS, Alfonso (2008); "El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas". *Araucaria*, vol. 10 nº 20, pp.35-63.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Basil Blackwell (versión española: *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*; Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1993).
- FASCIOLI, Ana (2009); *Esféricas de reconocimiento y capacidades básicas*. En: Cortina y Pereira, 2009, pp.115-136.
- FORTMAN, Gaay (1990); *Entitlement and Development: An Institutional Approach to the Acquirement Problem*. ISS Working Paper, N°87.
- FRASER, Nancy (2008); *Escalas de justicia*. Herder, Barcelona.
- FRASER, Nancy y Axel HONNETH (2006); ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico" de Nancy Fraser y Axel Honneth, Ed. Morata, 2006.
- FUKUDA PARR, Sakiko, Carlos LOPES and Khalid MALIK (Eds.) (2002a); *Capacity for Development. New solutions to old problems*. Earthscan, UNDP.
- FUKUDA PARR, Sakiko, Carlos LOPES and Khalid MALIK (Eds.) (2002b); *Capacity for Development. New solutions to old problems*. Executive Summary Earthscan, UNDP.
- GASPER, Des (1993); *Entitlements Analysis – Relating Concepts and Contexts*. ISS, Working Paper Series N°146, La Haya.
- GOUGH, Ian (2003); Lists and Threshlods: *Comparing the Doyal_Gough Theory of Human Need with Nussbaum's Capabilities Approach*. ESRC, Research Group on Well-being in Developing Countries, WP 01, University of Bath, U.K.

- GOUGH, Ian (2004); *Human Well-Being and Social Structures. Relating the Universal and the Local*. Global Social Policy, Vol. 4(3), pp.289-311.
- GOUGH, Ian y J. Allister MCGREGOR (2007); *Wellbeing in Developing Countries. From Theory to Research*. Cambridge University Press.
- MADOERY, Oscar (2007); *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones*. Universidad Nacional San Martín, Argentina.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007); *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo n° 11, Fundación Carolina, CeALCI. En: www.fundacioncarolina.es
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y Koen VOOREND (2009); *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo n° 37, Fundación Carolina, CeALCI. En: www.fundacioncarolina.es .
- MORGAN, P. (2006); *The Concept of Capacity*.
- NEWTON, Julie (2007); *Structures, Regimes and Wellbeing*. WeD Working Paper n° 30, ESRC Research Group on Wellbeing in Developing Countries, University of Bath. En: www.welldev.org.uk
- NUSSBAUM, Martha C. (1999); “Mujeres e igualdad según las tesis de las capacidades”. *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, N°3, 1999, pp.253-273 Ginebra, OIT, 1999.
- NUSSBAUM, Martha (2002); *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder, Barcelona.
- OECD/DAC (2005), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Volume 3: Strengthening Procurement Practices in Developing Countries.
- OECD/DAC (2006); *The challenge of capacity development: working towards good practice*.
- ORTIZ, Alfredo y Peter TAYLOR (2009); *Learning purposefully in capacity development*. UNESCO/IIEP.
- OSMANI, Siddiq (1995); “The Entitlement Approach to Famine: An Assessment”. En: BASU y otros (Eds.)(1995); pp.253-294.
- PNUD (1994); *Informe de Desarrollo Humano, 1994*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (1998); *Informe de Desarrollo Humano en Chile, 1998*. Las paradojas de la modernización.
- ROBBEYNS, Ingrid (2009); “Capabilities and theories of social justice”. En: Enrica CHIAPPERO-MARTINETTI (Ed.) (2009); *Debating Global Society: Reach and Limit of the Capability Approach*, Milan, Feltrinelli.
- SEN, Amartya (1981); *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- SEN, Amartya (1990); “Food, Economics, and Entitlements”. En: DRÈZE y SEN (Eds.) (1990); Vol.1; pp.34-52.

- SEN, Amartya (1995); *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, Madrid.
- SEN, Amartya (2000); *Desarrollo y libertad*; Planeta.
- STAVEREN, Irene van (2000); "A Conceptualisation of Social Capital in Economics: Commitment and Spill-over Effects". *Working Paper Series N° 324, Institute of Social Studies*, The Hague.
- STAVEREN, Irene van (2001); *The Values of Economics: An Aristotelian Perspective*. Routledge, London.
- TADJBAKHSH, Shahrbanou (2008), "Seguridad Humana". *Redes IDH* febrero de 2008 N° 17.
- UL HAQ, Mahbub (1995); "El paradigma del desarrollo humano". En: www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf
- TAYLOR, Peter y Peter CLARKE (2008); *Capacity for a Change*. IDS, Sussex, January 2008.
- UNDP (1997); *Desarrollo de la capacidad*. Monografía de Asesoramiento Técnico No. 2.
- UNDP (2005), *Measuring Capacities Indicators Catalogue*.
- UNDP (2007); *Supporting capacities for Integrated Local Development*.
- UNDP (2008a); *UNDP Capacity Development Practice Note October 2008*.
- UNDP (2008b); *Aid Effectiveness Capacity Development Compendium*.
- UNDP (2008c); *Capacity Assessment Methodology Users Guide 2008*.
- PNUD (2008d); *Informe Anual, 2008. El fomento de la capacidad*.
- UNDP (2009a); *Supporting Capacity Development. The UNDP Approach 2009*.
- UNDP (2009b); *Arab Human Development Report. Challenges to Human Security in the Arab Countries*. En: www.arab-hdr.org/
- WHITE, Sarah (2009a); *Analyzing Wellbeing: A Framework for Development Practice*. WeD Working Paper 09/44, University of Bath. En: www.welldev.org.uk.
- WHITE, Sarah (2009b); *Bringing Wellbeing into Development Practice*. WeD Working Paper 09/50
- WOOD, Geof (2009); *Situating informal welfare within imperfect wellbeing regimes*. International Conference sponsored by the Harvard Academy for International and Area Studies, The Weatherhead Center, Harvard University, Cambridge, MA, May 8-9, 2009.
- WUYTS, Marc (1992); *Deprivation and Public Needs*. En: WUYTS, Marc; MACKINTOSH, Maureen; y HEWITT, Tom (Eds.) (1992); *Development Policy and Public Action*. Oxford University Press-The Open University, Reino Unido, pags.13-37.

Bibliografía y páginas web referidas al Capítulo IV

- ALHAMA, R.; ALONSO, F.; CUEVAS, R. (2001), Perfeccionamiento empresarial. Realidades y retos. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.
- ÁLVAREZ, O. (1997), El sistema educativo cubano en los noventa. Centro de Investigaciones de Economía Internacional. Universidad de La Habana. Cuba. Papers N° 52 pp. 115-137.
- BASER, H.; MORGAN, P. (2008), Capacity, change and performance. Study Report. European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Abril 2008
- CAÑO, M. DEL C. (2003), *Cuba: Desarrollo local en los 90*. En: Antología Desarrollo Humano Local. Universidad de La Habana. pp. 163-171. En: www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO15.pdf
- COPESTAKE, J., WOOD, G. (2009), Reproducing Unequal Security: Peru as a Well-being Regime. En: (Copestake Ed.) Wellbeing and Development in Peru. Palgrave Macmillan. pp. 279-319
- DRAIN, PAUL K.; BARRY, MICHELE (2010), Global Health: Fifty Years of U.S. Embargo: Cuba's Health Outcomes and Lessons. En: SCIENCE. 30 April 2010: Vol. 328. no. 5978, pp. 572-573. DOI: 10.1126/ science.1189680. Downloaded from www.sciencemag.org on May 6, 2010
- DUARTE E. El sistema político cubano: particularidades de su formación y desarrollo. Universidad de La Habana. Disponible en: <http://card.org.do/cubaeventosjuridicos20082009/10>
- EVERLENY, O. (2009) *Apuntes sobre las importaciones cubanas desde los Estados Unidos*. En: "ECONOMÍA Y GERENCIA EN CUBA: AVANCES DE INVESTIGACIÓN" Boletín Cuatrimestral. Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Universidad de la Habana. Abril 2009.
- GARCIA SAMPEDRO, M.E.; LEGAÑO, G. (2006), Cuba, hombres, mujeres y desarrollo sostenible. PNUD, PDHL, ONE. Abril 2006.
- GOBIERNO DE CUBA (2007), Informe de Cuba sobre la Resolución 60/12 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba", Agosto 2006.
- GOMEZ, L. (2007), Desarrollo Local en Cuba: Potencialidades y Desafíos. Trabajo presentado para la Tesis de Maestría. MASTER UNIVERSITARIO ESTRATEGIAS, AGENTES Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. Instituto Hegoa. Bilbao.
- GONZÁLEZ CORZO, Mario A. (2010), Cómo estimular el uso de las remesas mas allá del consumo en Cuba. ENFOQUE ECONOMICO. Año 2, No. 1. Enero 2010. Disponible en: http://ctp.iccas.miami.edu/EnfoqueEconomico_Web/ENFOQUE_%20ECONOMICO_Enero%202010_FINAL.pdf

- GONZALEZ FERRIOL, A.; SAMPER, Y. (2006), Iniciativa municipal para el desarrollo local: una perspectiva novedosa. En: GUZÓN, A. (Comp.) Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas. Editorial Academia. La Habana. pp. 122-141.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, T.; DÍAZ LEYVA T. (2008), Relaciones de género en espacios en reconversión de la agroindustria azucarera. Estudio de caso en la comunidad La Fortuna. Mimeo.
- GUZÓN, A. (2004), Los municipios cubanos y sus potencialidades para el desarrollo local. Boletín Electrónico del CIPS, Año I. No. 3. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Cuba. Noviembre. 2004. pp. 6-16 www.cips.cu/boletines.php
- GUZÓN, A. (2006), *Estrategias municipales para el desarrollo*. En: GUZÓN, A. (Comp.) Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas. Editorial Academia. La Habana. pp. 64-90.
- JIMÉNEZ GUETHÓN. R. El desarrollo del cooperativismo en Cuba. FLACSO-Cuba. Disponible en: www.flacso.uh.cu/sitio_revista/num1/articulos/art_RJimenez3.pdf
- KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. (2009), Focus groups. A practical guide for applied research. 4ª Edición. SAGE Publications. California.
- MARQUETTI, H. (2006), *Cuba: los dilemas de la reestructuración de la industria azucarera*. En: Reconversión industrial y agrícola en el marco del Desarrollo Humano Local. Laboratorio Universitas/Hegoa. Holguín. pp. 221-233.
- MCGREGOR, J. ALLISTER (2006), Researching wellbeing: from concepts to methodology. Wed. Working Paper 20. September 2006
- MÉNDEZ, E. (2004), Desarrollo Territorial y Local en Cuba. Observatorio de la Economía Latinoamericana Número 30, septiembre 2004. Disponible en: www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/
- MÉNDEZ D. E.; LLORET F. M. DEL C. (2007), Desarrollo Humano a escala territorial en Cuba 1985-2004. Ciencias Sociales Online, Noviembre 2007, Vol. IV, No. 3. Universidad de Viña del Mar – Chile.
- MESA LAGO, C. (2005), Problemas sociales y económicos de Cuba durante la crisis y recuperación. Cuadernos de la CEPAL 86. Agosto 2005.
- MINVEC, PNUD CUBA (2008), Plan de acción para el Programa del País entre el Gobierno de Cuba y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012.
- MIRABAL, A. (2006), *La capacitación de los actores locales y el desarrollo local*. En: GUZÓN, A. (Comp.) Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas. Editorial Academia. La Habana. Pp. 194-204.
- MORGAN, P. (2006), The concept of capacity. Draft version. www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/EF596EFCBB8A417DC1257178004AEB5B
- NEWTON, J. (2007), Structures, regimes and wellbeing. WeD Working Paper 30. April 2007.

- NUÑEZ, J.; MONTALVO, L. F.; PÉREZ, I. (2006), Universidad, conocimiento y desarrollo local (basado en el conocimiento) En: GUZÓN, A. (Comp.) Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas. Editorial Academia. La Habana. pp. 205-219.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA (2009) La Educación en la Revolución. 1958-2008. la Habana. Disponible en: www.one.cu/educacionenlarevolucion.htm
- PDHL (2002), Informe de resultados. Primera Etapa (1999-2002), La Habana. Diciembre 2002.
- PDHL (2007), Informe anual del Programa de Desarrollo Humano Local PDHL-Cuba 2006. La Habana. Febrero del 2007.
- PDHL/GTM Holguín (2008), Líneas directrices de cara a la cooperación internacional (2008-2011). Grupo de Trabajo del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), en el municipio Holguín. Cuba. Documento aprobado por el Consejo de la Administración del Poder Popular. *Acuerdo No 146/2008*, del 24 de junio de 2008.
- PEÑA, L. (2006), *Globalización y desarrollo local: una visión desde la actualidad de la academia cubana*. En: GUZÓN, A. (Comp.) Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas. Editorial Academia. La Habana. pp. 17-45.
- PNUD (2007), Supporting Capacities for Integrated Local Development. PRACTICE NOTE. Noviembre 2007.
- PNUD (2007), Case Evidence on 'Capacities for Integrated Local Development Planning'. Capacity Development Action Briefs.
- PNUD (2008) Capacity Development. PRACTICE NOTE. Disponible en www.undp.org/oslocentre
- PNUD, HEGO A (2008), Evaluación por Homólogos al programa de Desarrollo Humano Local. Provincia de Holguín 2004-2006.
- PNUD/MINVEC (2008), Plan de Acción para el Programa de País entre el Gobierno de Cuba y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012
- PNUD/PDHL CUBA (2006), UNIVERSITAS en CUBA. Sistematización de las experiencias de cuatro cursos diplomados con la coordinación de Universidades/Cuba, PNUD-PDHL/Cuba, 2003-2005.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (2007), Metodología de la investigación cualitativa. Universidad de Deusto. Bilbao. 4º Edición.
- VENACIO, L. (2005), La inversión extranjera directa y la crisis económica cubana. www.eumed.net/libros/2005/lv/
- VIADERO, M.; RODRÍGUEZ, A. (2006), La Equidad de Género en ACPA. Cienfuegos como inicio del proceso de Diagnóstico. Mugarik Gabe. Julio de 2006 .
- ZALDIVAR, A. (2003), Bloqueo. El asedio económico mas prolongado de la historia. Editorial Capitán San Luis. La Habana.

Páginas Web

<http://web.worldbank.org/capacity>

www.capacity.org

www.ceec.uh.cu/

www.cubavsbloqueo.cu/

www.ecdpm.org

www.mujeres.cubaweb.cu/cedaw

www.one.cu

www.undp.org/capacity

Abreviaturas

ACPA: Asociación Cubana de Producción Animal

ACTAF: Asociación Cubana de Tecnología Agroforestal

ANAP: Asociación Nacional de Agricultores Pequeños

CAI: Complejo Agroindustrial

CECI: Centro de Estudios de Cultura e Identidad

CEEC: Centro de Estudios de la Economía Cubana

CNCA: Centro Nacional de Capacitación Azucarera

CPA: Cooperativa de Producción Agropecuaria

CCS: Cooperativa de Crédito y Servicio

GEA: Grupo Empresarial Agroindustrial

GTMH: Grupo de Trabajo Municipal del PDHL de Holguín

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IDHT: Índice de Desarrollo Humano Territorial

MINAGRI: Ministerio de Agricultura

MINAZ: Ministerio del Azúcar

PDHL: Programa de Desarrollo Humano Local

SUM: Sedes Universitarias Municipales

TAR: Tarea Álvaro Reynoso

UBPC: Unidades Básicas de Producción Cooperativa

UEICA: Unidad de Extensión, Investigación y Capacitación Agropecuaria

UHo: Universidad de Holguín

Bibliografía referida al Capítulo V

- ACORD (1995), *Development in Conflict. The experience of ACORD in Uganda, Sudan, Mali and Angola*. London: Overseas Development Institute, Relief and Rehabilitation Network.
- AECID (2005), *Población Saharaui*. Disponible en: www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/DEP_saharai.pdf Consultado el 24 de noviembre de 2009.
- ALSOP, R. and KUREY, B. (2005). *Local Organizations in Decentralized Development: Their Functions and Performance in India*. World Bank.
- ANDERSON, M.B. and WOODROW, P.J. (1989). *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder: Westview Press.
- BAKEWELL, O. (2002), *Refugee Aid and Protection: Working in Parallel or Cross-purposes? New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 35*. Geneva: UNHCR.
- BERISTAIN, C. e LOZANO, I (2002) *Ni guerra ni paz. Desarrollo en el refugio. Esperanza y desafíos de la cooperación con el Sáhara*, Instituto Hegoa, Bilbao.
- BONTEMS, C. (1984) *La Guerre du Sáhara Occidental*, Presses Universitaires de France.
- BOUKHARI Ahmed, (2004), "Las dimensiones internacionales del conflicto del Sáhara Occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí", *Boletín del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 19-4-2004, www.realinstitutoelcano.org
- BRIONES F. (1993), *Cien años sin libertad*, Alicante.
- BYRNE, B. and BADEN, S. (1995), *Gender, Emergencies and Humanitarian Assistance*. Bridge Report. Brighton: Institute of Development Studies.
- CARATINI, S. (2006) "La prisión del tiempo: Los cambios sociales en los campamentos de refugiados saharauis", *Cuadernos de Bakeaz*, nº 77.
- CAVAGLIERI, S. (2005), *Livelihoods & Micro-finance in Refugee Camps*. Disponible en: www.gdrc.org/icm/disasters/Livelihoods.pdf Consultado el 30 de diciembre de 2008.
- CISTERO, J. and FREIXES, T. (1987), *Sahara. Una lección de historia*. Barcelona: Altgraf. Disponible en: www.gdrc.org/icm/disasters/Livelihoods.pdf
- CLARK, D. (2006), *The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances*. Economic and Social Research Council (ESRC). Available at: www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf Consultado el 16 de noviembre de 2008.
- DARA (2009), *Evaluation of DG ECHO's action in the Saharawi refugee camps, Tindouf, Algeria (2006-2008)*. Disponible en: www.daraint.org/nueva/img/noticias/ECHO_Sahara_report.pdf Consultado el 15 de octubre de 2009.

- DIEGO AGUIRRE, J. R. (1991). "La Guerra del Sahara". *Historia* 16, nº16, 188, 1991.
- EL QORCHI, M (2005), "Las finanzas islámicas en expansión", *Finanzas y Desarrollo*, Diciembre 2005.
- EL MEHDI, F. (2006), Las casas de las mujeres facilitan nuestro empoderamiento. Interview in *Jabetu*, 2, January. Basauri (Spain).
- FRENTE POLISARIO, *Actas del X Congreso del Frente POLISARIO*, 1999
- FRENTE POLISARIO, *Actas del XI Congreso del Frente POLISARIO*, 2003.
- FIREBRACE, J. (1992), The Sahrawi refugees: Lessons and prospects. (*In* Lawless, R. and Monahan, L. eds. *War and Refugees: The Western Sáhara Conflict*. New York: Printer Publishers).
- FUKUDA-PARR, S. (2003), The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, 9 (2-3):301-317.
- HARRELL-BOND, B.E. (1986), *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*. Oxford: Oxford University Press.
- IASC. (2007), Gender and livelihoods in emergencies. (*In* Gender Handbook in Humanitarian Action. Inter-Agency Standing Committee. Available at: <http://ochaonline.un.org/HumanitarianIssues/GenderEquality/KeyDocuments/IASCGenderHandbook/tabid/1384/language/en-US/Default.aspx>. Date of access: 10 November 2008.
- GARCIA ABAD, A.(1971), "*El Sáhara Español. Perspectivas económicas: los fosfatos*" Memoria de la Escuela diplomática, Madrid.
- HODGES, T. 1983. *Western Sahara, the Roots of a Desert War*" Ed Lawrence Hill & Company, EE. UU., 1983.
- HOOVER, J.D. (1983). *Conflict in Northwest Africa: The Western Sáhara Dispute*, Institution Press, Stanford University, Stanford, Cal.
- IQBAL, M, (2006) "Banca Islámica: teoría, práctica y evaluación", *Papeles de Economía española*, nº110, pag. 166-183.
- IBAÑEZ, A. (2001), El Salvador: War and Untold Stories – Women Guerrillas. (*In* Mosser, C. and Clark, C. eds. *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*. London & New York: Zed Books.).
- JULIANO, D. (1998), *La causa saharai: Las mujeres siempre hemos sido muy libres*. Barcelona: Ed.Icaria.
- KABEER, N. (2001), Reflections on the measurement of women's empowerment, *Discussing Women's Empowerment-Theory and Practice*, Sida Studies, No. 3, Stockholm: Novum Grafiska.

- KUTSCHERA, C. (1996), Algeria's fighting women (interview). *The Middle East*, April.
- LIPPERT, A. (1992), The Saharawi refugees: Origins and organization. (In Lawless, R. and Monahan, L. eds. *War and Refugees: The Western Sahara Conflict*. New York: Printer Publishers).
- LOPEZ BELLOSO, M and MENDIA AZKUE, I. (2009), "Local Human Development in contexts of permanent crisis: Women's experiences in the Western Sahara" *JAMBA: Journal of Disaster Risk Studies*, Vol. 2, No.3, December 2009.
- MONJARÁZ, DOMÍNGUEZ, J.A (2005), "¿Crónica de una muerte anunciada? El Consejo de Administración Fiduciaria", en ROSAS, GONZÁLEZ, M.C (coordinadora), *60 años de las ONU: ¿Qué debe cambiar?*, UNAM/ANU, México, 2005.
- MOORE, M. (1995), Promoting Good Government by Supporting Institutional Development. *IDS Bulletin*, Vol. 26. Brighton: International Development Studies.
- MORÉ, I. (2005), Las remesas pueden laminar la pobreza en África subsahariana. ARI núm. 136/2005. Real Instituto Elcano. 10 de noviembre de 2005.
- MORGAN, P. (2006), The concept of Capacity. European Centre for Development Policy Management. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232261/Morgan%20%2D%20Capacity%20%2D%20What%20is%20it%2010052006.pdf> Consultado el 10 de noviembre de 2008.
- ODI ver OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. (2001), Supporting Livelihoods in Situation of Chronic Political Instability, Report of the Planning Workshop held on 12th February at Avonmouth House, London.
- OXAAL, Z. and BADEN, S. (1997), Gender and Empowerment. Bridge Report. Brighton: Institute of Development Studies.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. dir. (2001), Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Barcelona: Icaria & Bilbao: Hegoa.
- ROWLANDS, J., (1995), Empowerment examined. *Development in Practice*, 5(2), Mayo.
- RUIZ MIGUEL, C. (1995), *El Sahara Occidental y España: Historia, política y Derecho. Análisis crítico de la política exterior española* Ed. Dykinson, Madrid 1995.
- RUIZ MIGUEL, C. (2001), "Recientes desarrollos del Conflicto del Sahara Occidental: Autodeterminación y estatalidad". Anuario Mexicano de Derecho internacional, nº1, México 2001.
- SCARCIA, B. (1992), Women in Western Sahara. (In Lawless, R. and Monahan, L. eds. *War and Refugees: The Western Sahara Conflict*. New York: Printer Publishers).
- SOROETA LICERAS, J. (2001), El Conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional, Servicio Ed. UPV-EHU, Bilbao, 2001.

- SEN, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- TURPIN, J. (1999), Women and War. En KURTZ, L. (Ed.) *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*. Vol. 3. Academic Press. Austin, pp. 801-811.
- UN ver UNITED NATIONS
- UNDP (1990), *Human Development Report*. New York: Oxford University Press. Available at: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> Date of access: 10 November 2008
- UNDP (2002), *Report of the UN Inter-Agency. Workshop on Capacity Development, Geneva, 20-22 November*. Available at: www.undg.org/archive_docs/6351-Report_of_the_UN_Inter-Agency_Workshop_on_Capacity_Development__Geneva_20-22_November__2002.pdf Date of access: 10 November 2008.
- UNDP (2007), *Supporting Capacities for integrated Local Development*. Available at: www.capacity.undp.org Date of access: 10 November 2008.
- UNITED NATIONS (1960), *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, General Assembly Resolution A/15/1514. New York.
- PNUD (2009), *Repensar el Desarrollo, 20ª Edición de Aniversario*, <http://hdr.undp.org/es/>. Consultado a 30 de marzo de 2010.
- VELLOSO, A (2005). *La educación en el Sáhara Occidental: el exilio permanente*, www.nodo50.org/csca/agenda05/misc/sahara-velloso_15-04-05.html. Consultada el 20 de abril de 2005.
- UNHCR/WFP. 2006. *Acute Malnutrition in Protracted Refugee Situations: A Global Strategy*. Disponible en: [www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Anti_Warehousing/UN_Docs_&_Exchanges/WFP-UNHCR%200601%20Acute%20Malnutrition%20in%20PRS%20\(w-emphasis\).pdf](http://www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Anti_Warehousing/UN_Docs_&_Exchanges/WFP-UNHCR%200601%20Acute%20Malnutrition%20in%20PRS%20(w-emphasis).pdf). Consultada el 5 de noviembre de 2009.
- IDC (2006), *Género y conflictos armados: Sáhara Occidental*. Viena (Austria).
- VOUITIRA, E. and HARRELL-BOND, B.E. (1995), *In Search of the Locus of Trust: The Social World of the Refugee Camp*. (In Daniel, K. and Knudsen, J. eds (Mis)trusting Refugees, University of California Press.).
- WALLACE, T. (1994), *Sahrawi women: Between ambition and suffering*. *Focus on Gender*, Vol 2, No.1, Febrero.
- ZETTER, R. (1998), *International Perspectives on Refugee Assistance*. (In Ager, A. ed. *Refugees: Contemporary Perspectives on the Experience of Forced Migration*. Cassell (G.B.), p. 1-27.).

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro II.1. Cuadro comparativo entre Desarrollo Humano y Seguridad Humana	21
Cuadro II.2. Niveles de las capacidades	29
Cuadro II.3. Capacidades colectivas según Baser y Morgan	37
Cuadro II.4. Marco analítico para los estudios de caso	39
Cuadro II.5. Marco analítico de procesos del Desarrollo Humano Local	41
Cuadro II.6. Tipos de regímenes de bienestar	50
Cuadro II.7. Regímenes de bienestar: dimensiones de análisis	51
Cuadro II.8. Marco de procesos de bienestar	52
Cuadro IV.1. Cuba. Índice de Desarrollo Territorial por provincias, 1985-2004	71
Cuadro IV.2. Cuba. Población ocupada según situación de empleo. Miles de trabajadores/as	73
Cuadro IV.3. Cuba. Personal facultativo de Salud Pública, por provincias, 2008	74
Cuadro IV.4. Cuba. Indicadores generales de educación, 2003-2009	75
Cuadro IV.5. Cuba. Viviendas terminadas 1985-2008	76
Cuadro IV.6. Cuba. Origen geográfico de las remesas, 2005-2009	79
Cuadro IV.7. Cuba. Impacto macroeconómico de las remesas, 2001-2008	79
Cuadro IV.8. Cuba. Daño directo del bloqueo de los Estados Unidos, acumulado al cierre de 2005 (en millones de dólares)	84
Cuadro V.1. RElación de <i>wilayas</i> y <i>dairas</i>	132
Cuadro V.2. Interrelación entre los órganos administrativos y los órganos de dirección de la R.A.S.D.	143
Cuadro V.3. Administración actual de la RASD	144
Cuadro V.4. Evolución Ayuda Humanitaria 2000-2007	147
Cuadro V.5. Indicadores según los distintos actores del conflicto	157
Gráfico V.5. Evolución demográfica entre 1961 y 2003. Población en miles de millones	168
Cuadro V.6. La educación en el Sáhara Occidental según el censo de 1974	169

Gráfico IV.1. Cuba. Tasas de escolarización primaria y secundaria 2001/2002-2007/2008	75
Gráfico IV.2. Cuba. Ingresos por remesas de emigrantes, 2001-2008 (en dólares)	78
Gráfico IV.3. Cuba. Valor de las importaciones cubanas de EE. UU., 2002-2008	82
Gráfico IV.4. Cuba. Componentes de las importaciones cubanas de EE. UU., 2002-2008	83
Gráfico IV.5. Cuba. Matrícula inicial por cada 10.000 habitantes 1958-2009	93
Gráfico IV.6. Cuba. Matrícula inicial por cada 10.000 habitantes, 1958-2009	94
Gráfico IV.7. Cuba. Personas graduadas por niveles de enseñanza, 1958-2009	95
Gráfico IV.8. Cuba. Personas graduadas por sexos, 1958-2009	96
Gráfico V.1. Evolución anual de la financiación de los principales agentes de cooperación en la RASD	148



El presente trabajo recoge los avances de la investigación desarrollada por el grupo de Desarrollo Humano Local y Seguridad Humana del Instituto Hegoa desde el año 2007, y pretende avanzar en el conocimiento de los procesos de dicho tipo de desarrollo proponiendo categorías analíticas y mostrando su aplicación a estudios de casos concretos. Esta investigación se propuso estudiar realidades locales en condiciones especialmente adversas y ver hasta dónde era posible identificar y evaluar la existencia de este tipo de procesos. Para ello se seleccionaron las experiencias de la reconversión de la industria azucarera en Holguín (Cuba), y el desarrollo en el refugio de la población saharauí en los campamentos de personas refugiadas en Tinduf. En este libro se intenta sintetizar y avanzar las principales conclusiones extraídas tanto del análisis de las últimas aproximaciones al marco teórico del Desarrollo Humano, como de los estudios de caso realizados a través de sendos trabajos de campo. Así, las estrategias de desarrollo local se presentan como una respuesta frente a la globalización, pero, más allá de circunscribirse a espacios inferiores al estatal, representan diferencias sustantivas en la forma de entender esa respuesta.

Esta investigación se inserta en la línea formulada desde el desarrollo endógeno, con una visión integral que incluye como parte esencial el fortalecimiento de las instituciones y el cambio educacional y formativo. Una de las señas de identidad es la inclusión decidida de la dimensión normativa como elemento constituyente del desarrollo local, entendido desde el desarrollo humano. La cuestión de fondo es tratar de analizar si hay espacios donde las sociedades locales diseñen y ejecuten políticas económicas sostenibles alternativas.